



LIBERA UNIVERSITÀ INTERNAZIONALE DEGLI STUDI SOCIALI

DIPARTIMENTO DI SCIENZE POLITICHE
CATTEDRA DI DIRITTO DELLE ASSEMBLEE ELETTIVE

LA DISCIPLINA DEI GRUPPI PARLAMENTARI

RELATORE

Professore Giovanni Piccirilli

CORRELATRICE

Professoressa Cristina Fasone

CANDIDATO

Pasquale Del Prete

643052

A.A. 2020/2021

INDICI

INDICE GENERALE

INTRODUZIONE

7

CAPITOLO I: Gruppi parlamentari tra Costituzione e Regolamenti parlamentari	11
I.1 La difficile definizione di gruppo parlamentare	12
I.2 Il complesso sistema normativo sui gruppi parlamentari	12
I.2.1 Analisi normativa: fonti costituzionali	12
I.2.1.1 Articoli 1 e 67: coesistenza tra democrazia diretta e rappresentativa	14
I.2.1.2 Il complesso legame tra gli artt. 49, 54 e 67 Cost.	17
I.2.2 Fonti regolamentari	21
I.2.2.1 Analisi normativa: Regolamento della Camera dei deputati	21
I.2.2.2 Analisi normativa: Regolamento del Senato della Repubblica	25
I.2.2.3 Regolamenti a confronto	29
I.3 Gruppi parlamentari e partiti: distinzioni nel regime	32
CAPITOLO II: Partiti, legislazione elettorale e gruppi parlamentari	38
II.1 Un'introduzione al concetto di legge elettorale	39
II.2 Leggi elettorali ed evoluzioni giurisprudenziali	40
II.2.1 Evoluzione legislativa	40
II.2.2 Evoluzione giurisprudenziale	43
II.3 Dai partiti ai gruppi parlamentari	48
II.3.1 Offerta elettorale	48
II.3.2 Proiezione parlamentare	51
II.4 Gruppi parlamentari e Partiti: distinzioni nel potere	54
CAPITOLO III: Gruppi parlamentari tra disciplina pubblica e privata	58
III.1 La natura dei gruppi parlamentari	59
III.2 Statuti e Regolamenti dei gruppi parlamentari	59
III.2.1 Analisi normativa	59
III.2.1.1 Forza Italia – Berlusconi presidente	60
III.2.1.2 MoVimento 5 Stelle	62
III.2.1.3 Lega – Salvini premier	66
III.2.1.4 Fratelli D'Italia	69
III.2.1.5 Italia Viva	70
III.2.1.6 Partito Democratico	73
III.2.1.7 Gruppo Misto	74

III.3 Gli orientamenti della dottrina	75
III.3.1 A supporto della natura privatistica dei gruppi parlamentari	75
III.3.2 A supporto della natura pubblicistica dei gruppi parlamentari	78
III.4 Gruppi parlamentari e partiti: distinzioni nella natura	82
 CAPITOLO IV: Gruppi parlamentari e procedimenti parlamentari	92
IV.1 Un'introduzione sui gruppi parlamentari nei procedimenti parlamentari	93
IV.2 Le votazioni parlamentari	94
IV.3 Gruppi parlamentari nei procedimenti parlamentari	100
IV.3.1 Commissioni parlamentari e Conferenza dei Presidenti di Gruppo	100
IV.3.2 Gruppi parlamentari nei procedimenti organizzatori	105
IV.3.3 Gruppi parlamentari nell'informazione parlamentare	112
IV.3.4 Gruppi parlamentari nei procedimenti legislativi	116
IV.3.4.1 Nel procedimento in Assemblea	116
IV.3.4.2 Nelle sedi redigente e legislativa (o deliberante)	122
IV.5 Immanenza dei Gruppi parlamentari nell'organizzazione parlamentare	126
IV.6 Conclusioni: ritorno alla (vera) Costituzione formale	131
IV.7 Ulteriore riflessione circa le distinzioni tra Gruppi parlamentari e Partiti: rinvio	139
 CONCLUSIONE	144
 RIFERIMENTI	148
Riferimenti bibliografici	149
Riferimenti giuridici	154
Riferimenti sitografici	157
Riferimenti documentali	159
 RIASSUNTO	160
 POST SCRIPTUM	177

INDICE DELLE FIGURE

CAPITOLO I: Gruppi parlamentari tra Costituzione e Regolamenti parlamentari

Tabella 1.1 – Distinzioni tra partiti e gruppi parlamentari (1)	34
---	----

CAPITOLO II: Partiti, legislazione elettorale e gruppi parlamentari

Figura 2.1 – Dai partiti ai gruppi parlamentari	45
---	----

Tabella 2.1 – Mobilità parlamentare dalla XII alla XVII Legislatura	53
---	----

Tabella 2.2 – Distinzioni tra partiti e gruppi parlamentari (2)	56
---	----

CAPITOLO III: Gruppi parlamentari tra disciplina pubblica e privata

Tabella 3.1 – Duplice funzione dei gruppi parlamentari	84
--	----

Tabella 3.2 – Distinzioni tra partiti e gruppi parlamentari (3)	90
---	----

CAPITOLO IV: Gruppi parlamentari e procedimenti parlamentari

Tabella 4.1 – Gruppi parlamentari nell’organizzazione dei lavori	111
--	-----

Tabella 4.2 – Immanenza dei gruppi parlamentari	130
---	-----

INDICE TEMATICO

Esame disciplina costituzionale	12 – 21, 34, 79, 81, 89, 116, 123, 128, 131 – 143
Esame disciplina regolamentare	21 – 32, 86 – 91, 94 – 131
Esame disciplina legislativa	21, 39 – 41
Esame disciplina giurisprudenziale	43 – 48, 82 – 86
Esame disciplina statutaria	59 – 74
Esame distinzioni partiti - gruppi parlamentari	32 – 37, 54 – 57, 82 – 91
Esame votazioni parlamentari	94 – 104
Esame organizzazione parlamentare	100 – 104, 126 – 131
Esame procedimenti parlamentari	93, 105 – 125

INTRODUZIONE

Il presente lavoro si occuperà di riflettere riguardo i gruppi parlamentari. La prima cosa che preme evidenziare è il motivo della scelta. Perché diritto delle Assemblee elettive. Perché i gruppi parlamentari.

La scelta della materia è dovuta alla circostanza che, quelle giuridiche, rappresentano le materie preferite da chi scrive e, nella fattispecie, il diritto delle Assemblee elettive (ed, in generale, il diritto pubblico) è la materia centrale in un corso di laurea in Scienze politiche, quasi un minimo comun denominatore (o, se è consentito usare un termine meno istituzionale, un vero collante) del complesso delle materie del suddetto corso di laurea.

La scelta dell'argomento, invece, è dovuta al fatto che i gruppi parlamentari sono quasi un pretesto che (come si avrà modo di vedere nella lettura) consentirà allo scrivente di attraversare gli argomenti fondamentali del diritto parlamentare (e, più in generale, del diritto pubblico), così che il lavoro che si condurrà verrà inteso come una sorta di viaggio retrospettivo dello scrivente rispetto ai corsi, alle materie, ed ai professori vissuti nel corso del percorso.

Per cui, come si è anticipato, discutendo dei gruppi parlamentari, uno degli argomenti maggiormente discussi e dibattuti del diritto parlamentare, si avrà modo di trattare vari ed affascinanti argomenti: le previsioni della Costituzione italiana; questioni attinenti alla forma di governo; i Regolamenti repubblicani; le Leggi elettorali; pronunce varie della Corte Costituzionale, oltre che della Corte di Cassazione ed altri argomenti che si avrà modo di approfondire durante il lavoro.

Le questioni attinenti i gruppi parlamentari sono particolarmente complesse: la disciplina costituzionale; la disciplina regolamentare; la loro necessaria o facoltativa esistenza; la natura giuridica degli stessi; il processo che porta alla loro costituzione; il loro rapporto con i partiti; il loro collegamento con i sistemi elettorali; l'impatto che possono avere sulla forma di governo; il loro ruolo all'interno dell'organizzazione e dei procedimenti parlamentari.

Si avrà modo di esplorare i suddetti elementi sui quali si proverà ad esprimere riflessioni varie volte al tentare di rispondere ai principali interrogativi attinenti l'oggetto del presente lavoro. Tuttavia, prima di iniziare le riflessioni, sono necessarie alcune premesse.

Si consiglia, nel corso della lettura ed ai fini di una migliore esperienza di riflessione (oltre che per il perfezionamento della comprensione dei temi che saranno trattati), un continuo confronto con i testi normativi di riferimento, rispetto ai quali vi saranno continui rimandi oltre che una completa panoramica in sede di riferimenti (nella sezione dedicata ai riferimenti giuridici), a conclusione del lavoro.

E' infine necessario rendere noto come, il presente lavoro, è reso possibile dal fondamentale ruolo che i corsi universitari hanno avuto nella formazione di chi scrive, per offrire alcuni significativi esempi: le lezioni del professore Giovanni Cocozza, la chiarezza delle quali ha permesso a chi scrive di superare il timore iniziale che aveva verso le materie giuridiche, tanto da farle diventare (come sopra si è detto) le sue preferite; le lezioni del professore Raffaele Manfreldotti, la complessità delle quali ha consentito a chi scrive di acquisire e consolidare un profondo metodo di riflessione e critica giuridica; le lezioni dei professori Giovanni Piccirilli e Luigi Gianniti, la brillantezza delle quali, a cavallo tra storia e diritto, ha alimentato in chi scrive la voglia di intraprendere il presente percorso, nella speranza che possa trattarsi di un primo passo.

LA DISCIPLINA DEI GRUPPI PARLAMENTARI

CAPITOLO I

**LA DISCIPLINA DEI GRUPPI PARLAMENTARI TRA COSTITUZIONE
E REGOLAMENTI PARLAMENTARI**

SOMMARIO

- I.1 La difficile definizione di gruppo parlamentare
- I.2 Il complesso sistema normativo sui gruppi parlamentari
 - I.2.1 Analisi normativa: fonti costituzionali
 - I.2.1.1 Articoli 1 e 67: coesistenza tra democrazia diretta e rappresentativa
 - I.2.1.2 Il complesso legame tra gli artt. 49, 54 e 67 Cost.
 - I.2.2 Fonti regolamentari
 - I.2.2.1 Analisi normativa: Regolamento della Camera dei deputati
 - I.2.2.2 Analisi normativa: Regolamento del Senato della Repubblica
 - I.2.2.3 Regolamenti a confronto
- I.3 Gruppi parlamentari e partiti: distinzioni nel regime

I.1 La difficile definizione di gruppo parlamentare

Uno degli argomenti maggiormente dibattuti del diritto parlamentare (e non solo) è certamente quello dei gruppi parlamentari, l'esame della cui disciplina (tanto nella sua dimensione parlamentare, quanto in quella extra-parlamentare) si tenterà di portare avanti nel presente lavoro. Definire cosa siano i gruppi parlamentari è operazione tutt'altro che facile: sull'orlo della soglia della demarcazione tra organi interni delle camere e libere associazioni tra privati (e l'assenza di una definizione comunemente condivisa ne dimostra la difficoltà nella classificazione), essi possono, probabilmente, essere definiti quale una delle sottostrutture fondanti il funzionamento delle due Camere. Per giustificare la predetta (forte) affermazione, basti pensare che è per mezzo dei gruppi parlamentari che vengono attribuiti poteri ponderali, che vengono parametrati gli organi della Camere (si pensi alle Commissioni, composte in maniera proporzionale alla forma dei gruppi secondo un'applicazione estensiva dell'art. 72 Cost.), è ai gruppi parlamentari che vengono attribuite risorse logistiche e finanziarie (seppur con differenti criteri tra Camera dei deputati e Senato della Repubblica) ed è soprattutto tramite i gruppi che vengono organizzati i lavori, mediante l'attribuzione, agli stessi, di tempi ormai contingentati¹.

Nei che paragrafi che seguiranno si tenterà di dettagliare maggiormente i concetti appena accennati e, nel farlo, non si può che iniziare delle relative (e dibattute) fonti, costituzionali e regolamentari.

I.2 Il complesso sistema normativo sui gruppi parlamentari

I.2.1. Analisi normativa: Fonti costituzionali

Scopo del presente paragrafo è quello di offrire una rapida introduzione normativa delle previsioni costituzionali rilevanti ai fini della trattazione in essere, per poi passare ad un'analisi più puntuale.

L'articolo 1 della Costituzione fissa, al secondo comma, il principio dell'appartenenza della sovranità al popolo. Tale assunzione, sebbene possa ormai apparire quasi scontata, rappresenta il risultato di una conquista storica di immane

¹ Per approfondimenti sui temi citati si può consultare L. Gianniti N. Lupo, *CORSO DI DIRITTO PARLAMENTARE*, terza edizione, il Mulino, 2018.

importanza. Non vi è più una sovranità appartenente al sovrano, bensì al popolo, che si erge a nuovo limite rispetto all'operato del legislatore. Proseguendo, lo stesso articolo definisce come, la sovranità appartenente al popolo, vada esercitata “nelle forme e nei limiti della Costituzione”. La previsione appena riportata può considerarsi quale norma a tutela della sovranità, e vi sono due termini particolarmente rilevanti: “forme” e “limiti”. Con attinenza alle forme, la Carta ne disciplina differenti ma la più rilevante è quella dell’associazionismo ed in particolar modo quello attraverso i partiti e, in maniera indiretta rispetto agli stessi, attraverso i gruppi che dei partiti rappresentano lo specchio parlamentare. I limiti invece sono posti a tutela della sovranità stessa, essendo una garanzia che il popolo sovrano non possa esercitare la sovranità di cui è titolare in maniera tale da determinare derive autoritarie.

L’art. 49 della Carta disciplina, in un primo momento, la possibilità facente capo a tutti i cittadini di associarsi per la determinazione della politica nazionale (e la possibilità di determinare la politica nazionale è diretta implicazione della sovranità appartenente al popolo). La seconda parte rilevante dell’articolo è quando afferma che l’attività di determinazione della politica nazionale va svolta “con metodo democratico”. Si avrà modo di approfondire, nel proseguo della trattazione, la direzione interpretativa che tale assunzione ha visto nella propria applicazione.

L’art. 54 è composto da due commi, e lo si può davvero apprezzare solamente guardandolo nel suo complesso, ponendo attenzione alla differenza tra i due commi: al primo comma disciplina come “tutti i cittadini hanno il dovere di essere fedeli alla Repubblica e di osservarne la Costituzione e le leggi” mentre, al secondo “i cittadini cui sono affidate funzioni pubbliche hanno il dovere di adempierle, con disciplina ed onore (...)”. Come si può notare, nella prima parte afferma come tutti i cittadini sono tenuti ad essere fedeli ai fondamenti del nostro ordinamento. Tuttavia, tale fedeltà, per i cittadini cui sono affidate pubbliche funzioni non basta: essi sono infatti tenuti, in virtù della maggiore responsabilità, ad uno sforzo in più, cioè ad adempiere, alle pubbliche funzioni di cui sono titolari, con disciplina ed

onore e, come si vedrà, ciò vale di certo anche per i principali attori operanti all'interno dei gruppi parlamentari, i parlamentari stessi².

L'art. 67 della Carta disciplina come “ogni membro del Parlamento rappresenta la Nazione ed esercita le sue funzioni senza vincolo di mandato”. Per cui, gli aspetti che rilevano sono la rappresentanza della Nazione (si badi bene l'utilizzo del termine Nazione) e l'assenza del vincolo di mandato, l'analisi dei cui aspetti aprirà il paragrafo successivo.

I.2.1.1 Articoli 1 e 67: coesistenza tra democrazia diretta e rappresentativa

L'analisi delle fonti del diritto sui gruppi parlamentari partirà con la trattazione delle relative fonti Costituzionali e proseguirà con l'intento di dimostrare come, nonostante buona parte della dottrina sia orientata nel senso di considerare i gruppi parlamentari quali organi delle Camere, nei fatti il funzionamento degli stessi ha ben poco di quell'istituzionalizzazione che dovrebbe necessariamente caratterizzare degli organi interni delle Camere³.

Pare utile iniziare la discussione dall'art. 67 Cost., rappresentate il vero cuore della disciplina sui rapporti tra la duplice dimensione extraparlamentare e parlamentare dei partiti, oltre che del rapporto tra rappresentati e rappresentanti ed, in virtù di ciò, suscettibile di impattare sul concreto atteggiarsi della forma di governo.

Il 67 della Cost., nato dall'idea di Mortati⁴, recita come “ogni membro del parlamento rappresenta la Nazione (...) senza vincolo di mandato”. Come già detto, sono due i punti del su citato articolo che meritano un approfondimento. Il primo è il concetto di rappresentanza nazionale, in base al quale il parlamentare eletto rappresenta la Nazione, da tenere ontologicamente distinta dal popolo. Per comprendere la distinzione tra popolo e Nazione che si intende condividere nel presente lavoro, si richiama l'art. 1 della Costituzione (che parla di popolo) così da compararlo rispetto all'art. 67 della Costituzione (che invece parla di Nazione). I

² Verranno in seguito approfonditi i motivi a supporto dell'applicazione dell'art. 54 Cost. ai parlamentari, per ora basti rimandare a B. G. Mattarella, *Le regole dell'onestà*, il Mulino, 2007, p. 196.

³ Il dibattito sulla natura giuridica dei Gruppi parlamentari sarà approfondito nel Capitolo 3.

⁴ Come emerge dalla lettura del resoconto sommario dei lavori della II Sottocommissione dell'Assemblea costituente, seduta del 19 settembre 1946.

due concetti possono apparire quali contrapposti e, nel particolare, dall’art. 1 della Carta sembra evincersi un concetto di popolo quale attivo, capace di impattare sostanzialmente sulle scelte dei governanti mediante l’esercizio della sovranità. Invece, al concetto di Nazione (espresso dal 67 della Cost.) parrebbe essere attribuita una dimensione sostanzialmente statica (e necessitante di rappresentanza)⁵. Così, si individuano nei due articoli citati (1 Cost. e 67 Cost.) due modi differenti di intendere la collettività, che si rifanno alle due visioni contrapposte della democrazia diretta (collettività intesa quale popolo) e democrazia rappresentativa (collettività intesa quale Nazione) che tanto hanno animato gli animi nel corso della Rivoluzione francese⁶. Tuttavia, sebbene le due dimensioni del popolo e della Nazione siano da considerarsi di per sé contrapposte, esse trovano conciliazione nella nostra Carta costituzionale mediante l’applicazione a due momenti da tenere concettualmente distinti: quello dell’appuntamento elettorale e quello postumo all’appuntamento elettorale. Ed ecco che la sovranità (menzionata nell’art. 1 della Carta) trova la sua massima esplicazione proprio con le elezioni, nel momento della scelta dei governanti mediante l’esplicazione del voto (secondo i limiti posti dall’art. 48 della Cost.), in un momento in cui la collettività è pienamente “popolo” secondo la definizione di cui sopra.

Eletti i rappresentanti, la collettività cessa di essere “popolo” per diventare “Nazione” ai sensi dell’art. 67, rientrando dunque in una dimensione statica dove

⁵ In favore della rappresentanza della Nazione (e non del popolo) si sono espressi, tra gli altri: D. Mone in *Crisi della rappresentanza politica e della democrazia parlamentare: il recall non sembra la soluzione*, per *Osservatorio Costituzionale*, fasc. 1/2020, p. 186, sostenendo che “una volta eletto il parlamentare rappresenta la Nazione non i suoi elettori”; G. Sartori, *Le lezioni di Sartori. La rappresentanza politica*. Biblioteca del Senato “Giovanni Spadolini”, rappresentanza, competenza, responsabilità. Convegno in memoriam di Giovanni Sartori, 2018, Sala degli atti parlamentari, estratto da *La rappresentanza politica*, in *Studi politici*, anno IV, II Serie, Fasc. 4, Sansoni Firenze, 1957, p. 13, sostenendo che “l’origine della moderna idea di rappresentanza politica è legata al principio che i deputati rappresentano la volontà della Nazione, non la volontà del popolo”: Edmund Burke, in un discorso agli elettori nel 1974, sostenendo che “il parlamento è assemblea deliberante di una Nazione, con un solo interesse, quello intero”.

⁶ In questi termini si è espresso R. Manfreldotti, *Il rapporto di fiducia tra sistema elettorale e disciplina costituzionale*, Edizione 2021, De Frede Editore, 2021, pp. da 37 a 48 ed, in particolare, facendo riferimento ai due distinti concetti di collettività – popolo e collettività – nazione che saranno più volte ripresi nel corso del presente lavoro.

non possono più (stante il divieto di mandato imperativo) impattare sostanzialmente sulle scelte degli eletti⁷.

A ben vedere, l'inclusione di due concetti per natura contrapposti, ma che trovano conciliazione e divengono tra loro complementari, è il colpo di genio che garantisce ad una democrazia rappresentativa la possibilità di persistere nel tempo. Ciò in quanto le preferenze espresse da una collettività intesa quale popolo sono di per sé troppo eterogenee ed, in ragion ci ciò, non suscettibili di ergersi ad oggetto di rappresentanza. Per garantire rappresentanza una democrazia deve necessariamente manipolare le preferenze, nel senso di limitarle⁸. Così, se al momento della scelta elettorale vengono selezionate, tra le innumerevoli preferenze espresse dal popolo sovrano, le istanze più forti, dopo la scelta elettorale il divieto di mandato imperativo permette la trasformazione di quelli che erano interessi particolari in interessi generali, la trasformazione di quelli che erano gli interessi di una parte del popolo in interessi di tutta la nazione. Ed è proprio il singolo parlamentare, senza vincolo di mandato imperativo che dovrebbe, in base alla propria sensibilità, scegliere il modo migliore per garantire il buon esito della trasformazione degli interessi particolari del popolo in interessi generali della Nazione e, dovrebbe poterlo fare, senza eccessivi condizionamenti.

Tuttavia sempre più spesso, nelle scelte dei singoli parlamentari, l'unica assenza che si riscontra è l'assenza di condizionamenti. Perché, se non vi è un vincolo di mandato da parte degli elettori, pare sempre più esistente un vincolo di mandato da parte dei partiti, essendo i parlamentari sempre più vincolati alle indicazioni del gruppo di appartenenza. Infatti, nella distinzione sopra descritta tra le due tipologie

⁷ Come sostenuto da R. Manfrelli, *Il rapporto di fiducia tra sistema elettorale e disciplina costituzionale*, cit., pp. da 37 a 39.

⁸ Il concetto della manipolazione delle preferenze è alla base del cosiddetto teorema di Black, scaturiente dall'impossibilità di trovare un'alternativa di maggioranza (la cosiddetta alternativa Condorcet) in condizioni di preferenze troppo differenti, secondo quello che viene comunemente definito quale teorema dell'impossibilità di Arrow, il quale arriva a sostenere la suddetta impossibilità. Riassumendo, si può dire che Black arriva a dimostrare come, se e solo se le preferenze dell'elettorato sono rappresentabili secondo una successione di curve unimodali, allora esiste l'alternativa di maggioranza e corrisponde alla prima preferenza dell'elettrice mediana. Per approfondimenti sulla questione sia consentito rimandare a L. Bobbio, G. Pomatto e S. Ravazzi, *Le politiche pubbliche. Problemi, soluzioni, incertezze, conflitti*, Mondadori Education, 2017, pp. da 120 a 124, o anche a H. S. Rosen e T. Gayer, *Scienza delle finanze*, McGraw-Hill Education, V Edizione, 2018, pp. da 97 a 99.

di democrazia esistenti nel vigente ordinamento costituzionale, v’è da notare come l’attore che acquista centralità nella fase della collettività intesa quale Nazione è il riflesso parlamentare del partito, il Gruppo parlamentare⁹. Proprio in ragion di tale centralità, i gruppi sarebbero da considerarsi (e di fatto gran parte della dottrina pare orientata in tal senso) quale fattispecie pienamente istituzionalizzata: organi delle Camere che dovrebbero essere totalmente sottoposti ad una disciplina pubblicistica (soprattutto in termini di controlli e trasparenza).

Orientamenti differenti sulla considerazione dei gruppi parlamentari quali organi delle Camere sono nati soprattutto per il fatto che nel nostro Paese sono nati prima i partiti e poi le rispettive proiezioni parlamentari (in gran Bretagna, dove sono nati prima i gruppi parlamentari, non vi sono dubbi sul fatto che vadano considerati quali organi delle Camere)¹⁰.

Proprio sull’istituzionalizzazione (o sull’assenza della stessa) dei gruppi parlamentari si avrà modo di discutere nel paragrafo successivo, tramite l’analisi comparata degli art. 49, 54 e 67 della Carta.

I.2.1.2 Il complesso legame tra gli artt. 49, 54 e 67 Cost.

L’implicazione derivante dall’art. 49 della Costituzione, rilevante per i fini di tal lavoro, è quella secondo la quale l’atteggiarsi dei rapporti tra partiti sia costituito da un’impronta democratica. Tuttavia, nello stabilire che ““tutti i cittadini hanno diritto di associarsi liberamente per concorrere con metodo democratico a determinare la politica nazionale””, la Costituzione non specifica se la disciplina appena richiamata vada adottata nei rapporti inter o intra partitici. Ma, nell’interpretazione che ne è stata data, si evince una relazione asimmetrica tra i rapporti intra ed interpartitici: quelli interpartitici da svolgersi con metodo democratico; quelli intra partitici intesi nel senso una remissione nella definizione alla volontà dei singoli partiti.

⁹ Assunto particolarmente evidente in A. Ciancio, *I Gruppi parlamentari. Studio intorno a una manifestazione del pluralismo politico*, Bonanno Editore, 2009, dove emerge più volta la visione “Gruppocentrica” del Parlamento, esaltata in particolare dalla posizione delle novelle regolamentari del 1997.

¹⁰ Ciò è sostenuto da L. Gianniti e N. Lupo, *Corso di diritto Parlamentare*, cit., p. 71.

Quanto appena esplicato risulta evidente tanto dall’analisi della dottrina¹¹ quanto dalla giurisprudenza costituzionale (si veda la sent. 114/1967)¹², tendente all’esplicazione di una disciplina dell’art. 49 Cost. quale applicabile unicamente ai rapporti interpartitici. Sicchè, una visione tanto poco restrittiva dell’art. 49 ha reso necessaria la posizione della XII disposizione transitoria disciplinante il divieto di formazione del partito fascista (previsione peraltro scarsamente applicata), che si configura (stante le suddette interpretazioni del 49 Cost.) quale unico limite all’atteggiarsi dei rapporti intrapartitici.

Ancora, a cristallizzare un’applicabilità del 49 unicamente nei rapporti tra partiti, v’è il dibattito in costituente e, nel particolare, l’invito a Mortati e Ruggeri nel ritirare, col fine di evitare la rottura nei rapporti tra Partito Comunista e Democrazia Cristiana, l’emendamento estendente il metodo democratico anche all’organizzazione dentro i partiti¹³.

Nonostante da quanto detto si evinca un indirizzamento dell’art. 49 Cost. verso i partiti, dall’analisi degli Statuti di alcuni gruppi parlamentari sembra che l’assenza di democraticità interna caratterizzi, talvolta, anche l’organizzazione interna dei gruppi parlamentari¹⁴. Per fare un esempio su tutti, si pensi allo Statuto del MoVimento 5 Stelle, che prevede l’irrogazione di sanzioni per i parlamentari che abbandonino il proprio gruppo di appartenenza o che dallo stesso vengano espulsi.

¹¹ Per alcuni riferimenti dottrinali sull’escludibilità dell’applicazione del 49 Cost. ai rapporti interni di partito si vedano: G. Piccirilli, *L’ultima sfida al modello italiano di ‘Democrazia non protetta’: le ambiguità della forma-partito del MoVimento 5 Stelle*, in *Rappresentanza politica nell’era del digitale*, a cura di Luis Efrèn Ríos Vega – Irene Spigno, 2021, pp. 120 e 121, sostenendo che “l’art. 49 (...) è stato interpretato nel senso di non riferire il <<metodo democratico>> ivì menzionato alle dinamiche interne ai singoli partiti, ma al modo in cui avviene la competizione tra i diversi partiti”; E. Gianfrancesco, *I partiti politici e l’art. 49 della Costituzione*, in *Forum di Quaderni Costituzionali*, 2021, p. 6, sostenendo che “E’ subito il caso di chiarire che, a parere di chi scrive, tra le possibili letture che la non certo perspicua formulazione letterale dell’art. 49 Cost. offre, quella che riferisce il “metodo democratico” all’azione esterna dei partiti politici si presenta preferibile sotto una molteplicità di punti di vista” ed ancora “anche le interpretazioni letterale e sistematica dell’art. 49 convergono nella medesima direzione”.

¹² Ciò è ben evidenziato da G. Piccirilli, *L’ultima sfida al modello italiano di ‘Democrazia non protetta’: le ambiguità della forma-partito del MoVimento 5 Stelle*, cit.

¹³ Ciò viene rilevato da E. Gianfrancesco in *‘I partiti politici e l’art. 49 della Costituzione’* in *Quaderni Costituzionali*.

¹⁴ Che sarà oggetto di approfondita trattazione nel Capitolo 3 del presente lavoro.

Tale disciplina, da un lato, dimostra come non solo il funzionamento dei partiti, ma anche quella controparte istituzionalizzata risulta caratterizzata da un’assenza di democraticità interna (è ciò è tanto più grave se si considera che lo stesso Statuto del Movimento 5 Stelle, così come la controparte regolamentare al Senato, ne impronta l’organizzazione al “metodo democratico”). Ancora, il richiamo al suddetto Statuto (ma le stesse considerazioni possono estendersi al Regolamento del gruppo omologo al Senato) rende evidente il perché, nonostante l’assenza di mandato imperativo di cui all’art. 67 della Carta, sembra esistere un rapporto vincolato (che di fatto è quasi un mandato imperativo, in ovvia lesione al 67 Cost.) rispetto a partito e gruppo di appartenenza.

Chi scrive nutre non pochi dubbi sulla legittimità di previsioni come quella del M5S sopra richiamata: una disciplina del genere potrebbe essere applicata (anche se è da vedere con sfavore da un punto di vista prettamente morale) nei rapporti interni ai singoli partiti (volendo considerare i partiti, e non le loro proiezioni in Parlamento, quali associazioni tra privati), essendo gli stessi pienamente sottoponibili ad una disciplina privatistica in quanto composti da uomini di partito e non da “parlamentari eletti”, oggetto del 67 Cost. Tuttavia, nel momento in cui un partito si fa organo (ed il riferimento è alla proiezione parlamentare del partito), cessa di essere una libera associazione tra privati per diventare, di fatto, organo delle Camere (e lo dimostra la rilevanza dei gruppi parlamentari nel funzionamento delle Camere¹⁵). E l’importanza di norme interne per i gruppi sta nella previsione di strumenti volti a tutelare interessi pubblicamente rilevanti, come sarebbero norme volte a garantire trasparenza e pubblicità dell’operato degli stessi, oltre che a garantirne un’organizzazione di impronta democratica. Mentre, la previsione di norme volte a legare il parlamentare al rispettivo gruppo (rafforzando una sorta di vincolo di mandato invisibile rispetto al gruppo di appartenenza) non rischia solo di essere lesivo dell’art. 67 Cost, ma dimostra anche la volontà di partiti e gruppi di perseguire i propri interessi particolari piuttosto che quelli generali. Sia chiaro, anche l’autodeterminazione del singolo parlamentare va limitata e lo strumento che consente di contrastare il rischio di un eccessivo transfughismo parlamentare non

¹⁵ Per averne un’idea, si veda A. Ciancio, *I Gruppi parlamentari. Studio intorno a una manifestazione del pluralismo politico*, cit., pp. da 154 a 177

va ricercato in previsioni degli atti regolamentanti i gruppi parlamentari, ma è da ricercare nell'art. 54, comma 2, Cost., in base al quale “i cittadini cui sono affidate pubbliche funzioni hanno il dovere di adempierle, con disciplina ed onore, prestando giuramento nei casi stabiliti dalla legge”.

In favore della necessaria applicabilità del 54 Cost. ai Parlamentari vi sono sia riferimenti dottrinali¹⁶ che, ad opinione di chi scrive, indicazioni implicite nel dibattito in Costituente ed, in particolare, in una delle motivazioni a supporto del giuramento da parte dei deputati. Nel particolare, nella seduta della II Sottocommissione del 19 Settembre 1946, Grieco sostiene che, “se dovranno giurare gli impiegati, i militari, i magistrati, ecc., dovranno farlo anche i deputati”. La ratio alla base di quanto sostenuto da Grieco è chiara: vincolare tutti i soggetti deputati all'esercizio di pubbliche funzioni al giuramento. Dunque, ai fini del lavoro in essere, è importante notare come Grieco accomuni il deputato ad impiegati, militari e magistrati, soggetti esercitanti pubbliche funzioni e dunque svolgenti un ruolo in favore della collettività. Ed è proprio l'approvazione in Costituente del giuramento per i deputati che cristallizzata le motivazioni appena descritte, rendendo così implicitamente certificata la comunanza nello scopo (quello di tutela degli interessi della collettività o, per essere più specifici, della Nazione) delle pubbliche funzioni esercitate dalle su riportate categorie.

In virtù delle ragioni appena esposte, i singoli Parlamentari sono senz'altro “cittadini cui sono affidate pubbliche funzioni” i quali, dovendo adempierle “con disciplina ed onore” sono tenuti a perseguire l'interesse della Nazione (nei termini di cui sopra si è detto) e non interessi particolaristici. Ecco che nella Carta sono già presenti strumenti volti, da un lato, a garantire una separazione tra disciplina di partito e disciplina di gruppo (art. 67 in quanto applicabile ai “parlamentari eletti” ed, in virtù di ciò, non ammettendo limitazioni all'autodeterminazione del singolo parlamentare) e, dall'altro, a fare in modo che l'autodeterminazione dei parlamentari non si trasformi in un imponderato arbitrio (art. 54, comma 2), da cui potrebbero derivare eccesivi fenomeni di transfughismo parlamentare.

¹⁶ Si veda B. G. Mattarella, *Le regole dell'onestà*, cit., p. 196, sostenendo che “Tra i funzionari onorari, ovviamente, rientrano i titolari di cariche politiche, come i parlamentari” e poi che “Anche questi soggetti rientrano tra i <<cittadini cui sono affidate pubbliche funzioni>>, ai quali fa riferimento l'art. 54 della Costituzione”.

Resta la suddetta assenza di democraticità che sempre maggiormente caratterizza il funzionamento dei partiti ma che, invece, l'art. 49 della Carta sembrerebbe richiedere ed il soggetto tenuto ad un'applicazione completa del 49 è il legislatore i cui tentativi, tramite la L 13/2014, di conversione del DL n. 149 del 2013 (“Conversione in legge, con modificazioni, del DL 28 dicembre 2013, n. 149, recante abolizione del finanziamento pubblico diretto, disposizioni per la trasparenza e la democraticità dei partiti e disciplina della contribuzione volontaria e della contribuzione indiretta in loro favore”) sono stati finora piuttosto deboli, tanto per la discrezionalità che lasciano (essendo applicabili solo ai partiti che scelgono di avvalersi del finanziamento pubblico indiretto), quanto per l’asimmetria che pongono (tra il tentativo di pubblicizzazione della disciplina interna di partito e quello di privatizzazione del finanziamento verso i partiti)¹⁷.

I.2.2 Fonti regolamentari

I.2.2.1 Analisi normativa: Regolamento della Camera dei deputati

Anche per le fonti regolamentari si seguirà lo schema adottato per quelle costituzionali: si proporrà prima una descrizione delle norme regolamentari in materia, per poi passare ad un’analisi più puntuale.

Per esigenze di chiarezza, pare utile tenere distinte le due discipline di Camera e Senato, passando poi ad una descrizione comparata volta ad evidenziare similitudini e differenze.

Il regolamento della Camera dei deputati dedica ai gruppi parlamentari il Capo III, intitolato “dei Gruppi parlamentari” e composto dagli art. da 14 a 15 ter.

L’art. 14 si apre definendo i gruppi parlamentari quali “associazioni di deputati” ed “organi necessari al funzionamento della Camera”. Le due definizioni paiono non lasciare spazio a dubbi: non v’è modo di intendere i gruppi parlamentari quali associazioni tra privati (come invece i partiti) ma, al contrario, sono da considerarsi quali organi delle Camere, da sottoporre dunque ad una piena disciplina garantista in termini di pubblicità e trasparenza (la cui carenza rappresenta un’importante asimmetria tra l’essenza dei gruppi e la loro regolamentazione). Anche il termine ‘

¹⁷ In questi termini si è espressa R. Calvano, *La democrazia interna, il libero mandato parlamentare e il dottor Stranamore**, per ‘Federalismi.it’, n. 13/2018, p. 8.

“associazione di deputati” è, secondo chi scrive, da ritenere improntato ad una visione pubblicistica (essendo i deputati dei funzionari pubblici ed, in virtù di ciò, un’associazione tra soggetti esercitanti pubbliche funzioni non può che essere caratterizzata da una visione pubblicistica). L’articolo in esame prosegue definendo il criterio di formazione dei gruppi quale prettamente numerico, richiedendo un numero minimo di 20 deputati, per poi stabilire la possibilità di formare gruppi in deroga al criterio numerico (previsione che deve essere espressamente autorizzata dall’ufficio di Presidenza della Camera), purché formati da deputati presentatisi alle elezioni col medesimo contrassegno. Inoltre, l’articolo 14 dispone che i deputati sono tenuti a dichiarare, entro due giorni dalla prima seduta ed al segretario generale, a quale gruppo appartengono mentre, se non lo fanno, vengono assegnati al gruppo misto. Per cui, la necessaria appartenenza dei deputati ad un gruppo specifico o a quello misto, denota la sempre crescente impossibilità di definire i gruppi parlamentari quali libere associazioni tra privati. In conclusione, l’art. 14 disciplina la possibilità della costituzione delle componenti politiche all’interno del gruppo misto: esse possono formarsi sulla base di un vincolo numerico di 10 deputati. È tuttavia possibile la formazione di correnti politiche interne al gruppo misto della Camera (purché non siano caratterizzati da meno di 3 deputati) a condizione che siano formati da deputati appartenenti alle minoranze linguistiche ed eletti nelle regioni in cui le stesse minoranze sono tutelate.

L’art. 15 disciplina gli aspetti organizzativi dei gruppi parlamentari: è il Presidente d’Assemblea che indice le convocazioni dei deputati appartenenti a ciascun gruppo (oltre che quelli “da iscrivere nel gruppo misto”) ed, alla prima riunione nomina: un presidente; uno o più vicepresidenti; un comitato direttivo; i deputati (per un massimo di 3) tenuti a sostituire il Presidente del rispettivo gruppo, in caso di inadempimento dello stesso, nell’esercizio delle sue funzioni. Inoltre, viene stabilito l’obbligo di dare comunicazione al Presidente d’Assemblea tanto della formazione degli appena citati organi quanto delle loro eventuali modificazioni. L’art. 15, infine, disciplina l’obbligo di approvazione, entro tre giorni dalla propria formazione (nonché l’obbligo di trasmissione al Presidente d’Assemblea entro i successivi 5), di uno Statuto, il quale individua:

- L'organo competente ad approvare (a maggioranza) il rendiconto;
- L'organo responsabile per la gestione amministrativa e contabile del gruppo;
- Le modalità attraverso le quali l'organo responsabile per la gestione amministrativa e contabile destina le risorse secondo il vincolo di destinazione di cui si dirà sotto;
- Le forme di pubblicità dei documenti riguardanti l'organizzazione interna dei gruppi.

Ancora, l'art. 15 disciplina la destinazione di dotazioni logistiche e risorse finanziarie ai gruppi parlamentari: le dotazioni logistiche vanno attribuite sulla base della consistenza numerica e delle esigenze di base dei singoli gruppi (facendo così trasparire una preferenza per i gruppi con esigenze maggiori¹⁸⁾); le dotazioni finanziarie vanno attribuite tenendo unicamente conto della consistenza numerica dei singoli gruppi. Con attinenza alle componenti politiche nel gruppo misto, invece, tanto le dotazioni logistiche quanto i contributi finanziari devono tener conto della consistenza numerica e delle esigenze di base delle singole correnti politiche. Infine, l'art. 15 si chiude ponendo un vincolo di destinazione in base ai contributi finanziari di cui si è appena detto, i quali devono essere necessariamente utilizzati per:

- Gli scopi istituzionali riferiti all'attività di parlamentare;
- Alle funzioni di studio, editoria e comunicazione ricollegabili all'attività di parlamentare;
- Alle spese per il funzionamento degli organi e delle strutture dei Gruppi.

L'art. 15-bis stabilisce (tramite rinvio all'art. 15), per le componenti politiche interne al gruppo misto, modalità analoghe per la formazione degli organi direttivi rispetto a quelle previste per la formazione dei medesimi organi nei gruppi parlamentari. Ancora, stabilisce che le delibere degli organi direttivi delle correnti politiche del gruppo misto vanno assunte proporzionalmente rispetto alla consistenza numerica degli stessi ed, in caso in cui si ritenga che ciò non sia stato

¹⁸⁾ Come sostenuto da L. Gianniti e N. Lupo, *Corso di diritto parlamentare*, cit., p. 132

rispettato nella definizione di una delibera, è possibile ricorrere dinanzi al Presidente della Camera.

A conclusione del capo III dedicato ai gruppi parlamentari, il regolamento della Camera pone l'art. 15 ter, dedicato alle norme in materia di approvazione annuale del rendiconto finanziario, disciplinando come:

- Ciascun gruppo approva il rendiconto di esercizio annuale secondo i parametri prestabiliti ed approvati dall'Ufficio di Presidenza;
- I rendiconti, pubblicati in allegato al conto consuntivo della Camera, sono inviati, previa dichiarazione del Presidente del gruppo, al presidente della Camera;
- I controlli sull'attinenza dei rendiconti alle prescrizioni regolamentari sono affidati al collegio dei Questori, secondo modalità stabilite dall'ufficio di Presidenza;
- Tempi e modalità per l'approvazione del rendiconto vengono stabiliti dall'Ufficio di Presidenza.

Infine, il 15 ter stabilisce la perentorietà dei termini definiti dall'Ufficio di Presidenza, pena la decadenza del diritto all'erogazione delle risorse, oltre che le conseguenze nel caso in cui il rendiconto non dovesse essere conforme alle prescrizioni regolamentari: in tal caso, il Collegio dei Questori invita, secondo tempistiche dallo stesso definite, il gruppo di riferimento alla conformazione del rendiconto ai regolamenti. In caso di inadempienza nella regolarizzazione del rendiconto, il gruppo vede decadere il diritto all'erogazione (sulla base di una delibera dell'Ufficio di Presidenza su proposta del collegio dei Questori).

I.2.2.2 Analisi normativa: Regolamento del Senato della Repubblica

Con scelta architettonica simile al regolamento della Camera, il regolamento del Senato (si analizzerà quello risultante dalle modifiche apportate nel 2017¹⁹) dedica il capo IV (intitolato “dei gruppi parlamentari”), composto dagli art. 14, 15, 16 e 16 bis, alla disciplina dei gruppi appartenenti alla rispettiva assemblea.

L’art. 14 dispone come tutti i senatori “debbono” appartenere ad un gruppo parlamentare e, la configurazione in termini di obbligatorietà, fa tendere per una visione dei gruppi parlamentari quali organi necessari al funzionamento delle Camere. Viene fatta eccezione per i Senatori di diritto ed a vita, i quali possono non appartenere a nessun gruppo (la configurazione in termini di possibilità rimette, dunque, alla discrezionalità del singolo Senatore di diritto o a vita la scelta sull’appartenere o meno ad un gruppo parlamentare). Inoltre, l’articolo in esame, dopo aver disposto come ogni senatore è tenuto a dichiarare, entro tre giorni dalla nomina o proclamazione, al Presidente d’Assemblea a quale gruppo appartiene, disciplina la struttura stessa dei gruppi parlamentari, ponendo due vincoli rispetto alla formazione, uno numerico ed un politico. In base al criterio numerico, ciascun gruppo parlamentare deve necessariamente essere composto da un numero minimo di 10 Senatori; in base al criterio politico (che non è alternativo bensì complementare rispetto a quello numerico) come previsto dall’art. 14, comma 1, r.S., deve “rappresentare un partito o movimento politico, anche risultante dall’aggregazione di più partiti o movimenti politici, che abbia presentato alle elezioni al Senato propri candidati con lo stesso contrassegno”. Per cui il regolamento del Senato pone due requisiti per la formazione dei gruppi: uno numerico ed uno politico. Tuttavia, ammette la possibilità di formazione di gruppi in deroga rispetto ai requisiti detti e senza una necessaria autorizzazione da parte del Consiglio di Presidenza (come invece è l’omologa previsione nell’altro ramo parlamentare), purchè composti da un numero di Senatori non inferiore a 5 ed, in aggiunta a ciò, appartenenti a minoranze linguistiche ed eletti in regioni a Statuto speciale il cui Statuto speciale tuteli le minoranze linguistiche. Infine, l’art. 14 dispone come i componenti dei gruppi la cui consistenza numerica, nel corso di una

¹⁹ Nel Capitolo 3 si avrà modo di approfondire le più recenti modifiche apportate ai Regolamenti parlamentari, con particolare attenzione a quelle riguardanti la disciplina dei gruppi parlamentari.

legislatura, scenda al di sotto del numero di 10 Senatori (come è ovvio, salvo i casi in cui si tratti di gruppi in deroga) e qualora non aderiscano ad altri gruppi entro tre giorni dallo scioglimento, vengono assegnati al gruppo misto.

Prima di passare all’analisi dell’art. 15, pare utile fornire alcuni casi riguardo l’applicazione (o, per essere più precisi, la non applicazione), dell’appena descritto art. 14. Si è detto di come l’art. 14 r.S. preveda, accanto al requisito numerico per la formazione dei gruppi parlamentari, anche una condizione politico – elettorale. Tuttavia, ancor prima che la proposta di modifica al Regolamento del 2017 si declinasse in Regolamento stesso, arrivando così alla posizione (tra gli altri) dell’art. 14, vi erano già stati dubbi in dottrina riguardo la sua poca completezza nella formulazione, con focus sulla possibilità di formare gruppi in corso di legislatura mediante il combinato di “senatori eletti di un partito o movimento presentatosi in coalizione con il suo simbolo, magari rimasto al di sotto dello sbarramento del 3%” e del “prestito (...) di qualche Senatore (...) per raggiungere il numero minimo di 10 iscritti”²⁰. Ed, in effetti, i timori già manifestatisi in dottrina si sono rivelati poi fondati: si pensi al caso della formazione di un gruppo parlamentare in corso di legislatura, esplicazione non di un partito partecipante alle rispettive elezioni (nella fattispecie quelle del 2018), bensì di un partito di nuova formazione quale Italia Viva. Ciò è potuto avvenire grazie alla debole formulazione letterale dell’art. 14 prevedente, quasi in antitesi alla ratio anti-frammentazione per la quale è stato formulato, come “ciascun gruppo (...) deve rappresentare un partito o movimento politico”. Adesso, in assenza di ulteriori limitazioni, la corrispondenza tra partito e gruppo così come formulata non basta a limitare la frammentazione ma, in determinati casi, può invece consentirne la manifestazione: Italia Viva, partito di nuova formazione non presente alle elezioni fondanti della XVIII Legislatura, ha sfruttato il sodalizio col PSI, presente invece alle elezioni ed il cui unico eletto (Riccardo Nencini) militava nel gruppo misto, così da formare un gruppo parlamentare di nuova formazione, formalmente associato allo stesso PSI, ma sostanzialmente esplicazione di Italia Viva (come ovvio dall’osservazione della

²⁰ Il riferimento è a S. Curreri, in *Osservazioni a prima lettura sulla riforma organica del Regolamento del Senato*, in *Rassegna Parlamentare*, n. 3/2017, p. 646

sua composizione essendo, su un totale di 17 Senatori, 16 esplicazione di Italia Viva ed 1 solo del PSI).

Caso analogo è quello che ha portato alla formazione del gruppo parlamentare Europeisti – MAIE – Centro democratico, la cui composizione conta 10 Senatori, dei quali: 5 derivanti dalla componente politica MAIE interna al gruppo misto; 2 derivanti dal Gruppo parlamentare Forza Italia; 1 derivante dal Gruppo per le Autonomie; uno derivante da Azione, componente politica del Gruppo Misto; 1 derivante dal Gruppo parlamentare del Partito democratico. Anche nell'appena descritto caso sono ovvi i limiti letterari dell'art. 14 r.S., essendosi il gruppo parlamentare formatosi grazie alla corrispondenza col partito MAIE (presentatosi alle elezioni del 2018) ma contando un solo Senatore eletto con il simbolo MAIE. Sia chiaro, quanto espresso è un'inevitabile specificazione volta all'evidenza dei limiti della formulazione letterale dell'art. 14 r.S., mentre il merito della questione (e nel particolare, se e nel caso con quali limiti sia giusto limitare la frammentazione ed il trasformismo parlamentare) si discuterà nel paragrafo conclusivo del presente capitolo, oltre che a chiusura del Capitolo 4.

L'art. 15 dispone come la formazione del gruppo avvenga con la dichiarazione, al presidente d'Assemblea, dei rispettivi nome e componenti. Il primo organo ad essere nominato (nella prima seduta indetta dal presidente d'Assemblea) è il Presidente del gruppo, dopodiché vengono nominati uno o più vicepresidenti ed uno o più vicesegretari (nomine ed eventuali modificazioni vanno comunicate al presidente d'Assemblea). Ai sensi dell'articolo in esame, inoltre, nuovi gruppi in corso di legislatura possono formarsi solo se derivanti dall'unione di gruppi già esistenti (è qui evidente la volontà di scorporare i gruppi parlamentari dall'eccessiva volatilità caratterizzante la controparte partitica). Ancora, l'articolo dispone che “ciascun gruppo approva entro 30 giorni dalla propria costituzione” un regolamento da trasmettere al presidente d'Assemblea e da pubblicare sul sito del Senato. Quanto ai contenuti del regolamento di gruppo, esso deve disciplinare:

- L'organo competente ad approvare il rendiconto;
- Gli organi responsabili della gestione amministrativa e della contabilità di gruppo;

- Le modalità di attribuzione dei contributi (da parte degli organi di cui al punto precedente) secondo il vincolo di destinazione che si dirà.

Infine, spetta al Consiglio di Presidenza l'individuazione dei documenti attinenti all'organizzazione interna dei gruppi.

L'art. 16 disciplina l'assegnazione di risorse logistiche e finanziarie ai gruppi parlamentari, entrambe distribuite sulla base della consistenza numerica dei gruppi stessi. Viene poi disposto come, in ogni caso, a tutti i gruppi spetta un contributo finanziario minimo (stabilito dal Consiglio di Presidenza) che tiene conto delle esigenze di base dei singoli gruppi. L'articolo si chiude ponendo dei vincoli di destinazione per le risorse finanziarie attribuite ai gruppi, le quali devono necessariamente essere destinate per:

- Scopi istituzionali riferiti all'attività di parlamentare ed alle attività politiche ad essa connesse;
- Alle funzioni di studio, editoria e comunicazione connesse all'attività di parlamentare;
- Alle spese per il funzionamento degli organi dei gruppi parlamentari, includendo in tal definizione le spese volte a corrispondere il trattamento economico del personale.

A chiusura del Capo IV, l'art. 16-bis disciplina le modalità di approvazione del rendiconto finanziario, che deve seguire le prescrizioni dei regolamenti. Nello specifico, viene previsto che:

- Il rendiconto deve essere inviato al Presidente del Senato con una dichiarazione del presidente del gruppo attestante l'avvenuta approvazione
- Deve essere pubblicato, da parte di ciascun gruppo, sul proprio sito “ogni mandato di pagamento, assegno o bonifico bancario, con indicazione della relativa causale, secondo modalità stabilite con delibera dal consiglio di presidenza”
- Attribuisce ai Questori (sulla base di indicazioni poste in essere dal Consiglio di presidenza) la verifica della conformità dei rendiconti alle previsioni regolamentari.

- Dispone la pubblicazione dei rendiconti dei singoli gruppi come allegato al conto consuntivo del Senato.

Infine, l'art. 16-bis prevede la perentorietà dei termini di approvazione del rendiconto, pena la cessazione del diritto al contributo. Mentre, in caso di non conformità del contenuto del rendiconto rispetto alle previsioni regolamentari, i Questori invitano (entro un termine perentorio di 10 giorni) il Presidente del gruppo alla regolarizzazione che, qualora non dovesse essere attuata nei termini previsti, determinerebbe la perdita del diritto al contributo.

I.2.2.3 Regolamenti a confronto

Analizzate separatamente le previsioni regolamentari di Camera e Sanato in materia di gruppi parlamentari, si intende adesso portare avanti una breve comparazione. È da notare la somiglianza architettonica dei due Regolamenti, entrambi dedicando un intero capo alla disciplina dei gruppi parlamentari (Capo III alla Camera, capo IV al Senato). Anche lo schema seguito è abbastanza simile, disciplinando entrambi, nell'ordine: definizione dei gruppi; formazione dei gruppi; composizione dei gruppi; struttura dei gruppi; assegnazione di risorse ai gruppi; disciplina del rendiconto di gruppo.

Nel portare avanti la comparazione si seguirà grossomodo lo schema di cui sopra: per quanto concerne la definizione, entrambi i Regolamenti (seppur utilizzando formule letteralmente differenti) paiono esplicare lo stesso concetto: i gruppi parlamentari quali organi delle Camera, di conseguenza escludendo quella visione (che una parte della dottrina accoglie) dei gruppi parlamentari quali libere associazioni tra privati. Di fatto, tale definizione non può essere condivisa: la libertà d'essere dei gruppi parlamentari è esclusa dal testo dei due regolamenti²¹ (l'unico elemento configurato in termini di libertà è la possibilità dei Senatori di diritto ed a vita di scegliere se appartenere o meno ad un gruppo parlamentare). Ancora, non può essere accolta la visione dei parlamentari quali privati. Essi sono, di fatto, cittadini titolari di pubbliche funzioni, pienamente rientranti nella disciplina dettata dagli art. 54, comma 2 e 67 Cost. In virtù delle osservazioni appena poste, la definizione di gruppo parlamentare è l'esatto contrario di ‘libere associazioni tra

²¹ Si avrà modo di approfondire la questione nel prosieguo della trattazione

privati': essi sono, invece, obbligatori raggruppamenti tra funzionari pubblici e, lo scrivente, ritiene che tra i diritti ed i doveri assunti dal parlamentare al momento dell'elezione (e quindi pienamente rientrante nello status giuridico del parlamentare), rientri oramai quello di appartenere ad un gruppo parlamentare.

Per la formazione dei gruppi, i due regolamenti paiono abbastanza dissimili. La prima differenza riscontrabile è nella struttura, descrivendo il regolamento della Camera prima i requisiti di struttura e poi i tempi della formazione mentre, quello del Senato, si occupa prima dei tempi e poi dei requisiti. Anche la classificazione di merito di tempi e requisiti è differente. Alla Camera, infatti, i deputati sono tenuti a dichiarare, entro due giorni dalla prima seduta ed al Segretario Generale, a quale gruppo appartengono; al Senato invece, i Senatori sono tenuti a farlo entro tre giorni dalla nomina o proclamazione e, la dichiarazione, non va indirizzata al Segretario Generale bensì alla Presidente d'Assemblea. Per quanto invece concerne la formazione, la Camera richiede un unico vincolo, quello numerico. Al Senato viene invece richiesto sia un vincolo numerico che uno politico (dei quali si è parlato sopra). Come sopra anticipato, la ratio dell'inserimento di un vincolo politico è ovvio: evitare un'eccessiva volatilità dei gruppi parlamentari (ed in tal senso ha operato la revisione del regolamento del Senato attuata nel 2017). Tuttavia, legare un Senatore ad un gruppo può ledere la libertà di scelta dello stesso: i tempi cambiano ed il Senatore deve avere libertà di operare nella misura che ritiene più opportuna, (purché lo faccia con disciplina ed onore, ex art. 54 comma 2 Cost.), senza esser legato a vincoli particolari. L'inserimento del vincolo politico pare, dunque, una quasi inutile e rischiosa specificazione dell'art. 54 comma 2 Cost., che già basta per imporre ai Senatori, dovendo gli stessi esercitare le proprie funzioni con disciplina ed onore, lo stare attenti a creare un'eccessiva frammentazione dell'Assemblea tale da determinarne un'impasse. Ancora, è da notare come gruppi in deroga al vincolo numerico possono formarsi al Senato (purché rappresentanti di minoranze linguistiche) senza alcuna autorizzazione, mentre alla Camera i gruppi in deroga devono necessariamente essere autorizzati. È poi da notare come la Camera detti una specifica disciplina delle correnti politiche del gruppo misto (prevenendo la possibilità di formare correnti politiche in deroga al vincolo numerico sulla base di un requisito molto simile rispetto a quello delle minoranze

linguistiche valente per i gruppi in deroga al Senato), mentre il Senato quasi non le riconosce (se non fosse per l'art. 156 che tratta delle correnti politiche del gruppo misto in merito alla figura delle interpellanze urgenti, la cui trattazione esula dall'oggetto del presente lavoro).

Un'altra differenza significativa sta nell'assegnazione di risorse logistiche e contributi finanziari: alla Camera vi è una distinzione tra risorse logistiche (assegnate sulla base della componente numerica e delle esigenze di base di ciascun gruppo) e contributi finanziari (assegnati sulla sola base della consistenza numerica dei gruppi). Al Senato, invece, entrambi i trasferimenti tengono conto unicamente della consistenza numerica dei Gruppi. Ancora, al Senato è previsto una dotazione minima di risorse assegnata anche sulla base delle esigenze di base dei gruppi (mentre il regolamento della Camera non prevede una dotazione minima). I vincoli di destinazioni posti dalle due discipline rispetto ai contributi finanziari paiono molto simili, con una differenza degna di nota: oltre all'attività di parlamentare, il regolamento del Senato cita anche le attività politiche ad essa connessa, ponendo così un vincolo potenzialmente molto più labile rispetto a quello posto dalla Camera e lasciando, forse, eccessiva discrezionalità in capo ai singoli senatori, essendo la definizione priva di confini ben definiti.

Le discipline sugli organi di gruppo e sul rendiconto paiono molto simili (basti pensare al ruolo assegnato ai Questori dai due regolamenti), mentre differenze sono riscontrabili nell'unicità dell'organo responsabile per la gestione amministrativa a contabile alla Camera, differente dalla previsione del Senato di più organi responsabili per la gestione amministrativa e contabile.

Infine, con attinenza alla disciplina sulla pubblicità: mentre sia i regolamenti dei gruppi al Senato che gli statuti alla Camera vanno pubblicati sui siti Intenet delle rispettive Assemblee, la disciplina della Camera rimette la definizione delle forme di pubblicità dei documenti relativi all'organizzazione interna dei gruppi ai singoli Statuti, mentre quella del Senato la rimette al Consiglio di presidenza. La differenza è sostanziale in quanto la disciplina della Camera rischia di creare eccessiva frammentazione nelle forme di pubblicità dei documenti relativi all'organizzazione interna mentre, quella del Senato, affida al Consiglio di Presidenza la definizione di un'unica linea de seguire, separando (che è la cosa più rilevante) il soggetto

tenuto ad adempiere alla pubblicazione dal soggetto che pone in essere le modalità di pubblicazione. Previsione aggiuntiva del regolamento del Senato è anche quella di pubblicazione di “ogni mandato di pagamento, assegno o bonifico bancario, con indicazione della relativa causale”, non prevista dal regolamento della Camera.

I.3 Gruppi parlamentari e partiti: distinzioni nel regime

Nei paragrafi precedenti si è analizzato il regime delle fonti sui gruppi parlamentari e si è evidenziato (oltre che avvalorato mediante riferimenti dottrinali) sia la distinzione tra popolo e Nazione quanto quella dettata, da un lato, dagli art. 54 e 67 Cost. (in riferimento, per i fini che qui interessano, ai parlamentari) e, dall’altro, dagli art. 1 e 49 Cost. (in riferimento, per i fini rilevanti nel lavoro in essere, ai partiti). Per giustificare l’applicazione del combinato degli artt. 1 e 49 Cost. ai partiti (e non ai gruppi parlamentari) basta richiamare le osservazioni precedentemente sostenute: l’art. 49 (spiegante i propri effetti nei rapporti interpartitici) si riferisce ai partiti, il quale scopo primario è quello della raccolta del consenso sulla base degli interessi espressi dal popolo. Ed è dunque nella fase elettorale che gli artt. 1 (nella misura in cui esprime l’appartenenza della sovranità al popolo) e 49 spiegano massimamente la propria efficacia. Dopo l’appuntamento elettorale, i parlamentari eletti (come sopra sostenuto) rappresenteranno gli unici interessi della Nazione e non più quelli di una parte limitata di popolo. Proprio le diverse destinazioni della rappresentanza determinano, ad opinione di chi scrive, un assetto diverso: nel momento in cui viene rappresentato una parte di popolo è giustificabile la non applicazione del “metodo democratico” al funzionamento interno del soggetto rappresentante quegli interessi. Ciò in quanto, più che in una fase decisionale, ci si trova in una fase di selezione, dove la possibilità di rappresentanza di interessi con metodo interno non democratico è ponderata rispetto al fine: quello di selezione delle istanze più forti interne alla società. Quella delle elezioni è dunque una fase di rappresentanza del popolo volta alla selezione delle istanze più forti così da consentire, una volta che il voto viene espresso ed i Parlamentari vengono eletti, ad un’associazione operante nella società civile di avere un impatto sostanziale nel funzionamento delle istituzioni mediante la proiezione dei partiti nei rispettivi gruppi parlamentari. Il momento elettorale può dunque essere definito quale

strumento mediante il quale il partito limita e legittima sé stesso ad impattare sostanzialmente nel funzionamento delle istituzioni repubblicane. Per i motivi della legittimazione si rimanda al capitolo successivo (che tratterà nello specifico i sistemi elettorali in rapporto a partiti e gruppi parlamentari); il motivo della limitazione è dovuto, come sopra anticipato, alla differente destinazione degli interessi rappresentati: non più quelli del popolo bensì quelli della Nazione intera sicché si rende necessario (in virtù della maggiore responsabilizzazione) da un lato l'applicazione del metodo democratico (soggetti rappresentanti in maniera sostanziale interessi di un soggetto rappresentato democratico non possono che funzionare essi stessi democraticamente) e, dall'altro, l'applicabilità del divieto di mandato imperativo (necessaria conseguenza dell'applicazione del “metodo democratico” nei rapporti intra gruppi parlamentari). Oltre che la differente destinazione degli interessi rappresentati, le limitazioni alle quali il partito va in contro nella sua controparte parlamentare sono dovute anche alla maggiore forza di impatto nel sistema istituzionale, operando i membri dei gruppi parlamentari in sede istituzionale e non nella società civile come invece fanno i partiti. Anche qui, un soggetto che può impattare sostanzialmente nelle decisioni di una Nazione democratica non può che agire esso stesso democraticamente.

Per avvalorare la tesi della limitazione dovuta alla differente sede, può essere utile partire dalla considerazione che i gruppi parlamentari nascono con una riforma dei regolamenti della Camera risalente al 1920²², anno successivo alla introduzione del sistema elettorale proporzionale, così da assicurare, dopo il riconoscimento giuridico dei partiti in sede d’elezione, quello della rispettiva parte istituzionale²³. Dunque è il diverso luogo in cui i due lati della medaglia (partiti e gruppi) si trovano ad operare che ne determina una visione differente: i partiti operano nella società civile, col compito di raccogliere il consenso, rappresentando così una limitata parte di “popolo” in attuazione dell’art. 1 (e 48) Cost. ed agendo in un regime di possibile non democraticità interna disposto dal 49 Cost.; il gruppo parlamentare

²² Per un approfondimento sulla nascita dei Partiti in Italia, si veda A. Ciancio, *I gruppi parlamentari. Studio intorno a una manifestazione del pluralismo politico*, cit., pp. da 31 a 35

²³ Così viene riportato nel contributo di E. La Fauci, *La riforma del Regolamento del Senato sui Gruppi parlamentari: innovazione formale o rivoluzione sostanziale?*, in *La Rivista Gruppo di Pisa, dibattito aperto sul Diritto e la Giustizia Costituzionale*, 2020, p. 45.

rappresenta la proiezione del partito col compito di rappresentare non più una parte di popolo, bensì la Nazione nel suo complesso, agendo in un regime dettato dagli artt. 54 e 67 Cost., che si configura dunque (per le argomentazioni sopra presentate) quale implicitamente democratico. Interessi rappresentati (popolo e Nazione) e luogo d'azione (società civile ed organo costituzionale) definiscono la sostanziale distinzione tra partiti e gruppi, rendendo così necessarie due visioni differenti:

TABELLA 1.1			
DISTINZIONI TRA PARTITI E GRUPPI PARLAMENTARI (1)			
	SEDE	INTERESSI	REGIME
PARTITI	Società Civile	Popolo	Artt. 1 e 49 Cost.
GRUPPI PARLAMENTARI	Parlamento	Nazione	Artt. 54 e 67 Cost.

Fonte: elaborazione personale

In virtù, dunque, della maggiore responsabilità di cui sono investiti e sebbene mantengano inevitabilmente un legame con partito ed elettorato di appartenenza, i parlamentari non possono trascurare una comparazione ragionata tra gli interessi che l'indirizzo del proprio partito chiede di perseguire e quelli che, in base alle loro coscienza, sensibilità e sensazioni, ritengono essere il bene della Nazione.

Chiariti i motivi per cui, ad avviso di chi scrive, ai due soggetti in esame vadano applicate differenti regimi va adesso considerato che, nella concretezza dei fatti, i gruppi parlamentari hanno un forte legame col partito di appartenenza, talvolta al limite dell'ammissibilità costituzionale e ciò è forse dovuto alla scarsa disciplina giuridica²⁴.

Partendo dal livello costituzionale, si pensi che la Carta li nomina espressamente solamente in due articoli: il 72, comma 3 (stabilendo che la formazione delle Commissioni è posta in modo da rispecchiare proporzionalmente la struttura dei

²⁴ Come viene sostenuto da G. Piccirilli, *I Partiti in Parlamento e nelle istituzioni politiche*, in *I partiti politici*, a cura di Salvatore Curreri, per *Diritto Costituzionale, Rivista Quadrimestrale*, 3 VOL. II, 2019, p. 86, ovvero che "Si ritiene, infatti, che sussista una fondamentale simmetria tra la (scarsa) regolamentazione del fenomeno partitico nell'ordinamento generale e la (notevole) autonomia riconosciuta agli organismi parlamentari, specie in relazione alle loro dinamiche interne".

gruppi parlamentari) e l'82, comma 3 (stabilendo anch'esso la corrispondenza proporzionale tra gruppi parlamentari e commissioni di inchiesta).

Scendendo la scala delle fonti del diritto, anche i regolamenti parlamentari ne dettano una scarna disciplina, attinente piuttosto alle modalità di formazione, ma poco o nulla dicono sulle modalità di funzionamento, lasciando così eccessiva discrezionalità a Statuti e Regolamenti dei Gruppi parlamentari. Prova che tale discrezionalità può ergersi fino a violazioni costituzionali è proprio la sanzione prevista dallo statuto del gruppo parlamentare del MoVimento 5 Stelle, ex art. 21 dello Statuto alla Camera (così come la previsione gemella al Senato), per coloro che abbandonano o vengono espulsi dal gruppo, in chiara lesione del divieto di mandato imperativo di cui all'art. 67 della Cost. (come sopra si è argomentato). Anche la possibilità, più volte prospettata (non a caso anche dallo stesso M5S), di introdurre il mandato imperativo è in chiara contraddizione con l'assetto fondante della Carta, per l'impossibilità che si verrebbe a determinare nella rappresentanza della Nazione, richiedente invece un continuo adattamento al cambiamento dei tempi e, dunque, alle necessità della Nazione stessa.

Anche altri Statuti e Regolamenti di gruppi parlamentari paiono talvolta abusare della discrezionalità lasciata dalla carenza di regolazione giuridica dei gruppi parlamentari ma, per maggiori specificazioni, si rimanda al capitolo 3 del presente lavoro che si occuperà dell'analisi di Statuti e Regolamenti.

Allo stesso tempo paiono abusare, creando un legame eccessivamente forte tra Parlamentare e gruppo di appartenenza, alcune proposte di modifica ai Regolamenti. Si pensi alla proposta di modifica ai Regolamenti avanzata dal PD, volta alla creazione dello status di parlamentare non iscritto, così da combattere frammentazione e trasformismo parlamentare. La proposta prevede che, qualora un deputato o un Senatore dovesse abbandonare il gruppo di appartenenza non potrebbe associarsi a nessun altro gruppo ma diverrebbe un Parlamentare “non iscritto”. Una proposta del genere pare carente di base giuridica da una molteplicità di punti di vista e richiederebbe un prezzo eccessivo, non giustificato dall'intento. Per dimostrarlo, si parta da una delle argomentazioni tenute in sede di presentazione della proposta, ai sensi della quale “il cuore della proposta, mantenendo in vita la previsione dell'art. 67 della Cost., (...) è che vogliamo far cessare questa dinamica,

questo trasformismo parlamentare”. Tuttavia, che la proposta mantenga in vita la previsione dell’art. 67 della Cost. è tutto da vedere ed, indubbiamente, va a limitarla²⁵. Infatti, il Parlamentare che ritenesse necessario un cambio di gruppo per la tutela dell’interesse della Nazione non potrebbe farlo e, nel lasciare il gruppo di appartenenza (nella consapevolezza di acquisire così lo status di “Parlamentare non iscritto”) ci penserebbe certamente due volte, vista l’importanza assunta di gruppi nella definizione dei lavori, nella ripartizione dei tempi e nell’attribuzione di risorse ed, in definitiva, lo scarso potere di impatto di un singolo parlamentare nell’Assemblea piuttosto che quello di un singolo Parlamentare all’interno di un gruppo (e mediante le decisioni del Gruppo, in Assemblea). Ma, oltre che alla lesione del 67 Cost. attraverso l’implicito rafforzamento del vincolo di mandato rispetto al gruppo di appartenenza, anche il necessario funzionamento democratico (sulla base delle argomentazioni che fin qui si sono tenute), tanto nei rapporti interne tra gruppi parlamentari, ne verrebbe frustrato. Ancora, la proposta andrebbe a ledere la struttura ormai assunta dal Parlamento, composto da gruppi parlamentari quali organi necessari al funzionamento delle Camere e funzionali al miglior andamento dei lavori²⁶.

In conclusione del Capitolo in essere basti ribadire che, per quanto detto, risulta chiara la distinzione concettuale tra ruolo dei gruppi parlamentari e ruolo dei partiti sulla base delle previsioni delle fonti del diritto analizzate nel presente Capitolo. Nei successivi si cercheranno ulteriori differenze: nel capitolo 2 si passerà dall’analisi della legislazione elettorale (e connessi sviluppi giurisprudenziali) così da demarcare maggiormente le differenze tra partiti e Gruppi; nel Capitolo 3 si tenterà, riprendendo i Regolamenti parlamentari analizzati nel presente Capitolo e passando per l’analisi puntuale degli Statuti e dei Regolamenti dei Gruppi alla

²⁵ Pare utile riportare quanto sostenuto da N. Lupo ed E. Gianfrancesco, *Un quadro di sintesi delle proposte di modifica dei Regolamenti di Camera e Senato presentate all’inizio della XVI legislatura, in ASTRID online*, 2009, p.8, ovvero che “la riforma dei regolamenti parlamentari non può rappresentare la scorciatoia per le riforme costituzionali ed i regolamenti parlamentari non possono essere utilizzati per indebolire la rigidità della Costituzione nelle sue parti relative alla forma di governo, quando non in alcuni tratti relativi alla forma di Stato, in una sorta di contrappasso rispetto alla loro storica “separatezza” rispetto all’ordinamento generale”.

²⁶ A supporto della definizione dei gruppi parlamentari quali organi delle Camere si veda N. Lupo e L. Gianniti in *CORSO DI DIRITTO PARLAMENTARE*, cit., p. 127, sostenendo che ‘La nuova e penetrante disciplina regolamentare sul loro assetto interno finisce, tuttavia, col far oscillare il pendolo verso la configurazione dei gruppi quali organi delle Camere’.

Camera ed al Senato, di comprenderne il tipo di disciplina (pubblica o privata) che ne determina (o che ne dovrebbe determinare) il funzionamento; nel Capitolo 4, dove verranno tratte le somme del lavoro in essere, si cercherà di mostrare l'immanenza dei Gruppi parlamentari nei procedimenti (e, di riflesso, nell'organizzazione) del nazionale Legislatore.

CAPITOLO II
PARTITI, LEGISLAZIONE ELETTORALE E GRUPPI PARLAMENTARI

SOMMARIO

- II.1 Un'introduzione al concetto di legge elettorale
- II.2 Leggi elettorali ed evoluzioni giurisprudenziali
 - II.2.1 Evoluzione legislativa
 - II.2.2 Evoluzione giurisprudenziale
- II.3 Dai partiti ai gruppi parlamentari
 - II.3.1 Offerta elettorale
 - II.3.2 Proiezione parlamentare
- II.4 Gruppi parlamentari e Partiti: distinzioni nel potere

II.1 Un'introduzione al concetto di legge elettorale

Il presente Capitolo si occuperà dell’analisi delle leggi elettorali caratterizzanti la storia repubblicana in quella che viene comunemente definita (anche se sulla validità del termine vi sarebbe da discutere) quale II Repubblica. Si cercherà, dunque, di analizzare le leggi elettorali (col fine di evidenziarne le connessioni rispetto a partiti e Gruppi parlamentari) caratterizzanti la nostra repubblica dal 1994 al 2018 e, conseguentemente, verranno trattate: la XII Legislatura, vigente dal 1994 al 1996; la XIII Legislatura, vigente dal 1996 al 2001; la XIV Legislatura, vigente dal 2001 al 2006; la XV Legislatura, vigente dal 2006 al 2008; La XVI Legislatura, vigente dal 2008 al 2013; La XVII Legislatura, vigente dal 2013 al 2018; la XVIII Legislatura, vigente dal 2018 ed in corso nel momento in cui si scrive.

Prima di passarne all’analisi, pare utile fornire alcuni elementi riguardo l’enorme rilevanza delle leggi elettorali ai fini del lavoro che si sta portando avanti. Si parta dal concetto stesso di sistema elettorale, che in dottrina è stato più volte sostenuto essere “un meccanismo di traduzione dei voti espressi in seggi”. Sono dunque le leggi elettorali che consentono, secondo le modalità previste dalla legge stessa, ai partiti di legittimare (arrivando così alla necessaria limitazione descritta nel primo Capitolo) se stessi mediante l’investitura popolare. Risulta dunque chiaro come i contenuti di una Legge elettorale possano impattare sostanzialmente sulla forma di governo, tanto in “entrata” (impattando sulle modalità di raccolta del consenso e dunque sulla definizione dei rapporti di forza tra i partiti nella società civile) quanto “in uscita” (impattando sulle modalità di proiezione dei partiti in Parlamento e dunque sui rapporti di forza tra i Gruppi parlamentari).

Sulla base delle assunzioni appena fatte risulta evidente la capacità di incidenza delle leggi elettorali su partiti e Gruppi parlamentari, sul loro rapporto ed, in definitiva, sulla forma di Governo. E proprio per l’importanza appena descritta i paragrafi che seguiranno tenteranno di analizzare, secondo uno schema che seguirà cronologicamente i periodi sopra indicati, l’intarsio tra partiti, leggi elettorali e Gruppi parlamentari.

II.2 Leggi elettorali ed evoluzioni giurisprudenziali

II.2.1 Evoluzione legislativa

Si è detto di come i sistemi elettorali siano comunemente definiti quale meccanismo di traduzione dei voti espressi in seggi. Si vuole in questa sede provare ad offrire una visione alternativa dei sistemi elettorali, intendendoli quale specchio limitante e legittimante i partiti in Gruppi parlamentari e, dunque, quali necessario passaggio dei partiti attraverso il quale riflettersi (come sotto si discuterà, in maniera non uguale a sé stessi). Per cui le modalità di composizione delle leggi elettorali definiscono le modalità di proiezione dei partiti nei gruppi parlamentari. Per tale motivo si analizzeranno prima le leggi elettorali vigenti dalla XII alla XVIII Legislatura per passare poi, nel paragrafo successivo, tanto all’analisi dell’offerta elettorale prima dell’espressione del voto (e dunque dei partiti prima che attraversino lo specchio del sistema elettorale), quanto della composizione dei gruppi parlamentari così come risultanti dopo il passaggio dei partiti attraverso lo specchio del sistema elettorale.

Si parte con l’analisi della L 276/1993²⁷ (c.d. Legge Mattarella), che ha consentito (nei termini di cui sopra) ai partiti di operare in sede parlamentare nelle XII, XIII e XIV Legislature. La prima necessaria osservazione è che la L 276/1993 rappresenta un vero punto di rottura rispetto all’assetto elettorale precedente: è la prima volta che nel corso della storia repubblicana viene posto in essere un sistema maggioritario (e le motivazioni di tale rottura esulano dai fini del presente lavoro). Come prima conseguenza della posizione di un sistema (prevalentemente) maggioritario i Partiti cambiano le proprie modalità di composizione, con un conseguente enorme impatto sulla forma di governo. Infatti, con un sistema elettorale maggioritario (e differentemente da uno proporzionale) si massimizzano le probabilità di vittoria se si compete nella stessa coalizione e, per tal ragione, i partiti hanno attuato quello che è stato definito quale coordinamento strategico volto alla formazione di coalizioni preelettorali. Ma il cambio di strategia si è riflessa

²⁷ Con la L 276/1993 si va a modificare l’assetto elettorale per il Senato della Repubblica mentre, con la 277/1993 quello per la Camera dei Deputati. Per comodità d’espressione, nel seguire della trattazione, si farà riferimento (per indicare il complesso delle riforme elettorale dettate nei due rami parlamentari) alla 276/1993. Si tenga tuttavia a mente che, con l’espressione Legge Mattarella, si riferisce alle duplice riforme applicate ai sistemi elettorali di Camera (mediante la L 277/1993) e Senato (mediante la L 276/1993).

nelle modalità di formazione del programma politico e, dunque, nella determinazione dell'indirizzo politico dal momento che, un sistema elettorale maggioritario, i partiti riuniti in coalizioni preelettorali presentano già un programma agli elettori²⁸. Fatte queste necessarie premesse, si può ora passare alla descrizione (volutamente non dettagliata ma concentrata sugli elementi che qui interessano) della L 276/1993, la cui principale caratteristica era l'assegnazione del 75% dei seggi su base maggioritaria e del 25% dei seggi su base proporzionale (con una soglia di sbarramento pari al 4%). Tuttavia, alla Camera venivano espressi due voti, uno per il riparto proporzionale ed uno per quello maggioritario (nel quale il candidato che otteneva la maggioranza relativa dei voti otteneva il seggio). Altri elementi rilevanti della Legge in analisi erano lo scorporo (meccanismo volto a rendere il sistema un po' meno maggioritario), totale alla Camera e parziale al Senato, il ripescaggio e l'unicità del voto espresso al Senato (che confluiva tanto nella determinazione del riparto maggioritario quanto in quello proporzionale).

Le seconda legge elettorale a trovare vigenza nel nostro ordinamento è nata dalla volontà della maggioranza, accortasi che col sistema precedente la dispersione territoriale del voto portava alla perdita di seggi (secondo il meccanismo che, nella scienza politica, è stato definito quale rendimento condizionale) è stata la L 170/2005, la c.d. Legge Calderoli (o, in un'accezione prevalentemente giornalistica, Porcellum), specchio tra partiti e Gruppi parlamentari vigente nelle XV, XVI e XVII Legislature. La L 170/2005 statuisce un sistema che, seppur formalmente proporzionale, risulta essere sostanzialmente maggioritario. Infatti, la Legge in analisi, nel ripartire proporzionalmente i seggi parlamentari, con soglie di sbarramento pari all'8% per le singole liste ed al 20% per le coalizioni (purchè vi fosse almeno una singola lista interna alla coalizione che avesse raggiunto la soglia del 3%), prevedeva l'attribuzione di un premio di maggioranza pari al 55% dei seggi al partito (o alla coalizione preelettorale) che avesse ottenuto la maggioranza relativa dei voti. Come è ovvio, una strutturazione del genere portava inevitabilmente i Partiti (nel tentativo di raggiungere la maggioranza relativa dei voti così da ottenere il premio di maggioranza) a formare coalizioni preelettorali

²⁸ Per un approfondimento sulle differenti capacità di impatto degli elettori sulla determinazione dell'indirizzo politico in sistemi proporzionali o maggioritari si può consultare N. Lupo e L. Gianniti, *Corso di diritto parlamentare*, cit., 228 e 229

determinando, così, il sostanziale funzionamento maggioritario del sistema elettorale. Una differenza che va rilevata è il diverso funzionamento del premio di maggioranza tra Camera e Senato: alla Camera un premio nazionale (assegnato al partito o alla coalizione preelettorale che ottenessse la maggioranza relativa dei voti a livello nazionale); al Senato tanti premi regionali (pari al 55% dei seggi da assegnare in ciascuna Regione e ciascuno dei quali attribuiti al partito o alla coalizione preelettorale che ottenessse, nella rispettiva regione, la maggioranza relativa dei voti). Invece, la presenza di liste bloccate e la conseguente impossibilità di esprimere un voto di preferenza accomunava tanto il la Camera quanto il Senato. Nel nostro ordinamento ha trovato vigenza, non essendo tuttavia mai applicata, una particolare legge elettorale nata con l'intento di porre rimedio ai vizi di incostituzionalità evidenziati dalla Corte Costituzionale rispetto alla L 170/2005. Per l'analisi della pronuncia della Corte si rimanda al paragrafo successivo, bastando qui rilevare come la legge elettorale in questione è la L 52/2015, vigente tra la XVII e la XVIII Legislatura ma mai spiegante concretamente i propri effetti. Prima di passarne all'analisi delle caratteristiche principali, va rilevato come la L 52/2015 nasce in un contesto caratterizzato da un tentativo di riforma Costituzionale del Sistema in senso monocamerale (limitando enormemente le prerogative del Senato) e, per tal motivo, si rivolgeva solo alla Camera dei Deputati. La mai applicata Legge elettorale prevedeva, proprio come la precedente, un sistema solo formalmente proporzionale: nell'attribuire i seggi in modo proporzionale prevedeva un premio del 55% dei seggi al partito che avesse raggiunto la soglia del 40% e, nel caso in cui la stessa non fosse stata raggiunta da alcun partito, un secondo turno di ballottaggio tra i due partiti che avessero ottenuto la maggioranza relativa di voti, con attribuzione del premio al partito vincente. V'è inoltre da notare come la L 52/2015, a differenza della L 170/2005, non prevedeva l'impossibilità di esprimere un voto di preferenza da parte dell'elettore²⁹.

La legge elettorale vigente nell'ordinamento nel momento in cui si scrive e nata a seguito di una pronuncia della Giudice delle Leggi (per i cui contenuti si rimanda,

²⁹ Per un approfondimento delle L 276/1993, 160/2005 e 52/2015 si può consultare M. Cotta e L. Verzichelli, *Il sistema politico italiano*, terza edizione, il Mulino, 2016, pp. 80 a 87, o anche L. Gianniti e N. Lupo, *CORSO DI DIRITTO PARLAMENTARE*, cit., pp. da 109 a 115.

anche qui, al paragrafo successivo) è la L 165/2017 (c.d. Rosatellum), specchio tra partiti e Gruppi parlamentari nelle elezioni fondanti la XVIII Legislatura. L'appena introdotta Legge prevedeva un sistema misto (ma prevalentemente proporzionale) dove i 2/3 dei seggi venivano assegnati su base proporzionale, mentre l'1/3 su base maggioritaria (dove il seggio veniva attribuito al candidato ottenente la maggioranza relativa dei voti). Le soglie previste sono del 3% per le singole liste, del 10% per le coalizioni di liste, con la possibilità di accesso al riparto proporzionale per il Senato estesa anche ai Partiti (o alle coalizioni preelettorali di Partiti) che avessero raggiunto, a livello Regionale, la soglia del 20% dei voti espressi nella Regione³⁰.

II.2.2 Evoluzione giurisprudenziale

Analizzate le caratteristiche delle leggi elettorali vigenti dalla XII alla XVIII Legislatura, è ora necessario passare all'analisi dei motivi delle evoluzioni, ponderandoli rispetto alle evoluzioni determinate dalle pronunce del Giudice delle Leggi.

La corte (con ordinanza 1/2014) si esprime per la prima volta con riguardo alla L 170/2005, andando a definirne l'incostituzionalità dell'impossibilità di espressione di un voto di preferenza, per la differente modalità di attribuzione del premio tra Camera e Senato e per la previsione di un premio di maggioranza non ponderato rispetto alla previsione di una soglia minima per l'ottenimento dello stesso premio, rischiando così di creare eccessiva sproporzionalità (per il partito o per la coalizione preelettorale ottenente il premio del 55%) tra voti ottenuti e seggi assegnati.

La seconda pronuncia della Corte (sentenza 35/2017) avviene con riguardo alla L 52/2015. Ne viene definita l'incostituzionalità in quanto prevedente l'accesso al ballottaggio senza il necessario raggiungimento di una soglia rischiando, così, di creare gli stessi effetti in termini di sproporzionalità tra voti espressi e seggi ottenuti della Legge elettorale precedentemente censurata. Inoltre, in una (solo apparente, per i motivi che si discuteranno sotto) contraddizione con quanto definito

³⁰ Per un approfondimento sulla L 165/2017 si può consultare A. Chiaramonte e L. De Sio, *Il voto del cambiamento*, Il Mulino, pp. da 177 a 207, o anche L. Gianniti e N. Lupo, *CORSO DI DIRITTO PARLAMENTARE*, cit., pp. da 115 a 118.

precedentemente, la Corte pare ammettere le liste bloccate purché siano “brevi”, così da garantire l’effettiva conoscibilità dei candidati.

Si è sopra detto ci come la L 52/2015 (e conseguentemente la pronuncia della Corte), spiega i propri effetti unicamente verso la Camera dei Deputati per cui, la composizione dei sistemi elettorali di Camera e Senato all’indomani della pronuncia di incostituzionalità sulla L 52/2015 prevedeva: per la Camera vigente la L 52/2015 senza turno di ballottaggio; per il Senato (non essendo stata approvata la riforma in senso monocamerale del sistema sopra accennata) la L 170/2005 senza più l’assegnazione di un premio di maggioranza. È dunque in tal contesto e per porre rimedio alla vigenza di due tanto differenti specchi partiti – gruppi parlamentari (per la visione dei sistemi elettorali che in tal lavoro si intende proporre) che il Legislatore è intervenuto con la posizione della L 165/2017, sopra analizzata nei suoi elementi principali.

Proprio dall’evoluzione giurisprudenziale delle sentenze della Corte pare evincersi un particolare modo di intendere i partiti, caratterizzante il periodo in esame nel presente lavoro (a partire dalla XII Legislatura). Infatti, se prima del periodo indicato la Corte pareva difendere le prerogative dei partiti³¹, i grandi cambiamenti sui quali la XII Legislatura va a fondarsi portano ad un cambiamento sostanziale nella classificazione giurisprudenziale dei partiti che va a porli, come è stato rilevato in dottrina, in una dimensione (almeno prevalentemente) privatistica³².

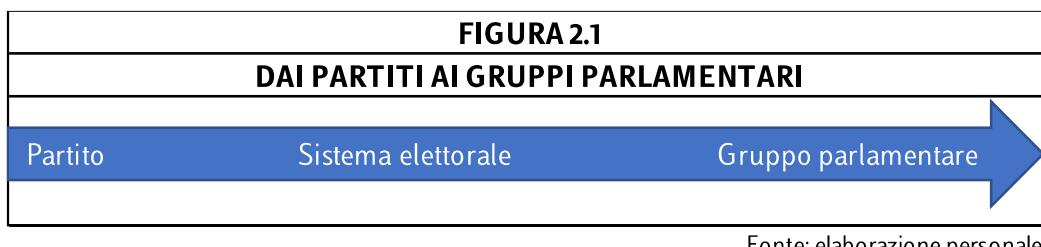
La prima delle sentenze sulla legge elettorale su indicate rappresenta il punto di arrivo di un processo tendente alla “distituzionalizzazione” del ruolo dei partiti, avviato con la sentenza 379/1996³³ e cristallizzato con l’ordinanza 1/2004, la

³¹ Per un approfondimento si può consultare G. Piccirilli, *l’ultima sfida al modello italiano di “democrazia non protetta: le ambiguità della forma-partito MoVimento 5 Stelle”*, cit., pp. da 123 a 127

³² Si guardi, ad esempio, G. Piccirilli, *I partiti in Parlamento e nelle istituzioni politiche*, cit., sostenendo che “questa rilevanza di tipo costituzionale degli stessi soggetti partitici è stata invece negata nella fase successiva della giurisprudenza costituzionale individuata nella periodizzazione citata (...) la Corte costituzionale sembra aver posto una diversa enfasi sui partiti piuttosto nella loro dimensione di fenomeno associativo, confinandoli dunque a una dimensione (...) privatistica”.

³³ La ripartizione temporale tra le due concezioni giurisprudenziali dei partiti è stata individuata ed introdotta in dottrina da G. Rivosecchi, *I partiti politici nella giurisprudenza costituzionale*, in *Osservatorio AIC*, n. 3 2016, p. 4.

quale enfatizza (indirettamente) il ruolo dei Gruppi parlamentari ed, al contempo, marginalizza il ruolo dei Partiti a quello di meri intermediari. Tale assunzione risulta evidente dalla considerazione che la ordinanza 1/2004, come in dottrina più volte rilevato, esalta l'art. 67 della Cost. (tanto da portare parte della dottrina a parlare di ‘‘seconda giovinezza dell’art. 67’’)³⁴ ed indirettamente svuota il 49 Cost. nella sua capacità di impattare sulle scelte interne al Parlamento³⁵. Ciò risulta ovvio da quella che lo scrivente ritiene essere una vera scissione, sottesa alla sentenza, del legame tra partito e Gruppo parlamentare. Infatti, sopra si è proposta una visione della legge elettorale quale specchio tra partiti e gruppi parlamentari. Si immagini adesso una linea contigua rappresentate il processo che porta i partiti, tramite il passaggio in tale specchio, a legittimarsi e limitarsi così da divenire Gruppo parlamentare.



Per cui, in una dimensione di contiguità come quella rappresentata nella figura 2.1, si possono distinguere tre momenti: il primo e da adesso riferito quale fase 1, in corrispondenza della voce Partito, dove i partiti (singolarmente o in coalizioni preelettorali) svolgono una funzione di intermediari tra società civile ed istituzioni; il secondo e da adesso definito quale fase 2 dove, una volta statuiti i rapporti di forza mediante l'esercizio del voto (e sulla base della mediazione attuata dai partiti), vi è il passaggio attraverso lo specchio; il terzo e da adesso definito fase 3, dove i

³⁴ Il riferimento è al lavoro di N. Zanon, *La seconda giovinezza dell'art. 67 della Cost.*, in *Quaderni costituzionali*, n. 2, 2014, p. 384, concezione tra l'altro più volte ripresa, si pensi a G. Piccirilli, *'I partiti in Parlamento e nelle istituzioni politiche'*, in *'Diritto costituzionale'*, N. 3 Vol. II, Dicembre 2019, *'I partiti politici'*, p. 98, sostenendo che "lo stesso art. 67 subisce una evoluzione evidente".

³⁵ Basti pensare a G. Rivosecchi, *I partiti politici nella giurisprudenza costituzionale*, cit., p. 8, definendo l'art. 49 Cost. come il “grande assente” nella pronuncia 1/2014.

partiti divengono Gruppo parlamentare, acquisendo così la facoltà di impattare sostanzialmente nelle scelte del Legislatore.

La sentenza 1/2014, andando ad esprimersi sulla L 170/2005 (nei termini sopra descritti), si posiziona in corrispondenza della fase 2 della figura 2.1. Si pensi adesso che, nel paragrafo conclusivo del primo Capitolo, l'art. 49 Cost. è stato qualificato quale caratterizzante il regime dei Partiti, mentre l'art. 67 quale caratterizzante il regime dei Gruppi parlamentari. Si aggiunga a ciò la differente sede d'azione tra partiti (società civile) e Gruppi parlamentari (Parlamento). Ancora, posizionandosi la sentenza 1/2014 in corrispondenza della voce sistema elettorale (avendo come oggetto una Legge elettorale), va a spiegare la propria efficacia, nella linea di contiguità sopra rappresentata, ex post rispetto alla fase 2. Tuttavia, come si è detto e sostenuto con supporti dottrinali, la pronuncia 1/2014 svuota di valenza l'art. 49 Cost. ed esalta massimamente l'art. 67 Cost. Traendo dunque le conclusioni del percorso che si sta delineando, si può sostenere come l'ordinanza 1/2014, secondo una lettura contestualizzata rispetto alla figura 2.1, ha un duplice effetto: da un lato, la mortificazione dell'art. 49 non fa altro che confinare il ruolo dei partiti in un momento preventivo rispetto all'espressione del consenso (e dunque limitando il loro ruolo a quello di meri intermediari); dall'altro, l'esaltazione dell'art. 67 determina la svolta che definisce il preponderante ruolo dei gruppi parlamentari dal momento in cui lo specchio viene attraversato ed, in definitiva, la totale responsabilità dei Gruppi parlamentari ad impattare sostanzialmente (ed in maniera indipendente rispetto al partito, collocato in una fase differente e preventiva) nelle scelte istituzionali. Ciò è ancor più chiaro dalla considerazione degli elementi censurati come l'impossibilità di esprimere un voto di preferenza (per la presenza di liste non consententi l'effettiva conoscibilità dei candidati) o la sproporzione tra voti espressi e ripartizione in Parlamento. Sono tutti elementi che impattano sul rapporto elettori - eletti e non su quello elettori – partiti. A ben vedere, quelle censurate, erano norme che consentivano ai Partiti di aggirare lo specchio del sistema elettorale, riuscendo così ad impattare sostanzialmente nella composizione del Parlamento ed, in definitiva, creando un legame indiretto e non giustificato rispetto ai Gruppi parlamentari che, sulla base delle norme poi censurate, si sarebbero costituiti.

Ed il sostenuto ritorno all'esaltazione del ruolo dei partiti nella sentenza 35/2017 non può essere condiviso³⁶: i motivi della non condivisione della ri-considerazione dei partiti sono già stati evidenziati da attenta dottrina³⁷, qui basti riportare un passaggio della sentenza in analisi la quale, al punto 11.2, descrive i partiti quali "associazioni che consentono ai cittadini di concorrere con metodo democratico, anche attraverso la partecipazione alle elezioni, la politica nazionale". Come è evidente, tale passaggio si colloca concettualmente in un momento preventivo rispetto alla fase 2 della figura 1.1. Ciò è evidente anche dalla specificazione "politica nazionale", essendo la politica un momento preventivo rispetto al diritto e dunque vigente massimamente nel momento dell'espressione del voto: per dirla in altri termini, la politica caratterizza la fase 1 della figura 1.1 mentre, il diritto, caratterizza (prevalentemente) la fase 3. Per le motivazioni riportate, la pronuncia del 2017, più che determinare il ritorno ad una visione dei partiti così come era prima della XII Legislatura, pare più essere un mero correttivo rispetto alla pronuncia del 2014. In definitiva, nella pronuncia 1/2014 la Corte non tratta minimamente l'art. 49 perché, semplicemente, i Partiti non hanno una funzione rilevante dalla fase 2 in poi mentre, nella pronuncia 35/2017, non fa altro che specificarne l'interpretazione, confinando (ma al tempo stesso esaltando) il ruolo politico dei Partiti alla fase 1. Per cui le sentenze 1/2014 e 35/2017 sono complementari tra loro, non definiscono una differente visione dei partiti (come la dottrina precedentemente richiamata sostiene), bensì una unica: da un lato, nella (politica) fase 1, soggetti con l'importante ruolo di mediazione tra elettori e voti espressi; dall'altro, tramite il passaggio per la fase 2 e nella (prevalentemente giuridica) fase 3, soggetti scarsamente rilevanti ed incapaci (per le argomentazioni sopra tenute) di impattare sostanzialmente nella determinazione del diritto nazionale.

³⁶ Il riferimento è a quanto sostenuto da I. Massa Pinto, *Dalla sentenza n.1 del 2014 alla sentenza n. 35 del 2017 della Corte costituzionale sulla Legge elettorale: una soluzione di continuità c'è e riguarda il ruolo dei partiti politici*, in *Costituzionalismo.it*, fascicolo 1, 2017, pp. da 43 a 57.

³⁷ Si pensi a G. Piccirilli, *I partiti in Parlamento e nelle istituzioni politiche*, cit., p. 99, sostenendo che "Più che riprendere la strada della garanzia dell'autonomia dei partiti nel sistema costituzionale (...), la Corte sembra invece lanciarsi un monito (...) al fine di non privare il sistema costituzionale complessivo di un tassello essenziale per la sua tenuta".

II.3 Dai partiti ai gruppi parlamentari

II.3.1 Offerta elettorale

Il presente paragrafo si occuperà di offrire, in un’ottica descrittiva, una prospettiva delle offerte elettorali vigenti nelle Legislature susseguitesi dalla XII alla XVIII per poi passare, nel paragrafo successivo, all’analisi dei gruppi parlamentari formatisi sulla base di quelle stesse offerte elettorali. La scelta di porre tale analisi dopo la descrizione delle leggi elettorali è dovuta alla convinzione di chi scrive che, conoscendo i principali meccanismi elettorali sotesti alle rispettive leggi elettorali si possa meglio apprezzare, comprendere e ragionare sul passaggio che porta i partiti a divenire Gruppi parlamentari.

Si parte dunque con la descrizione delle offerte elettorali ed, in particolare, con quelle vigente alle elezioni del 1994, fondanti della XII Legislatura. Si è detto di come, con l’avvento della L 276/1993 i Partiti, mediante l’attuazione del coordinamento strategico, abbiano formato delle coalizioni preelettorali e, per via di ciò, l’offerta politica delle elezioni fondanti la XII Legislatura (e, per alcuni, la II Repubblica), siano orientate in un’ottica bipolare, così come i risultati conseguenti. Infatti, l’offerta elettorale del 1994 era formata da due grandi poli o, per utilizzare la terminologia di cui sopra, due grandi coalizioni preelettorali: da un lato vi era la coalizione guidata da Silvio Berlusconi che, per via dell’inconciliabilità nella stessa coalizione della Lega ed Alleanza Nazionale, ma al tempo stesso della funzionalità di entrambi per ottenere consenso sia al Nord (Lega) che al Sud (Alleanza Nazionale), era a sua volta composta da due Coalizioni interne: il Polo delle libertà, composto da Forza Italia, Lega Nord, Centro Cristiano Democratico; il Polo del Buon Governo, composto da Forza Italia, Centro Cristiano Democratico (che dunque risultavano essere il minimo comun denominatore tra Polo delle Libertà e Polo del Buon Governo) ed Alleanza Nazionale. Sul fronte opposto vi era la coalizione preelettorale facente capo ad Achille Occhetto, l’Alleanza dei Progressisti composta da: Partito Democratico della Sinistra, Partito della Rifondazione Comunista, Federazione dei Verdi, Partito Socialista Italiano, La Rete, Alleanza Democratica, Cristiano Sociali e Rinascita Socialista.

Elemento determinante nell’offerta politica del 1996 è la scissione tra la Lega e la Coalizione guidata da Berlusconi che sarà causa principale della sconfitta elettorale

della coalizione stessa, a dimostrazione dell'importanza di Coalizioni preelettorali compatte per competere in un sistema elettorale di stampo maggioritario. Dunque, l'offerta politica vigente nel 1996 era così composta: l'Ulivo, guidato da Romano Prodi e composto da Partito Democratico della Sinistra; Popolari per Prodi (a sua volta composto da Partito Popolare Italiano; Partito Repubblicano Italiano) e Partito della Rifondazione Comunista (partito che formalmente non rientrava nella coalizione ma, per via degli accordi di desistenza posti in essere con l'Ulivo, ne era sostanzialmente parte); Unione Democratica e Südtiroler Volkspartei; la Lega Nord di Umberto Bossi; Il Polo delle libertà, composto da Forza Italia; Alleanza Nazionale; Centro Cristiano Democratico; Cristiani Democratici Uniti; La Lista Pannella – Sgarbi.

Invece le elezioni del 2001, fondanti la XIV Legislatura e strutturate sulla base della L 170/2005, offrivano i seguenti schieramenti: Casa delle Libertà, composta da: Forza Italia, Alleanza Nazionale, Lega Nord (rientrata dunque nella coalizione guidata da Silvio Berlusconi), Centro Cristiano Democratico, Cristiani Democratici Uniti, Nuovo PSI e Partito Repubblicano Italiano; L'Ulivo, composto da Democratici di Sinistra, La Margherita, Il Girasole, Comunisti Italiani, Repubblicani Europei, Südtiroler Volkspartei e Partito Sardo d'Azione; Partito della Rifondazione Comunista; Italia dei Valori; Democrazia Europea; Lista Emma Bonino.

Nell'offerta politica delle elezioni del 2006, fondanti della XV Legislatura, sono massimamente visibili gli effetti bipolarì sottesi ad sistema elettorale maggioritario. Vi erano, infatti, due grandi schieramenti:

- L'Unione, composta da Democratici di Sinistra, Democrazia è Libertà - La Margherita, Popolari UDEUR, Partito della Rifondazione Comunista, Partito dei Comunisti Italiani, Federazione dei Verdi, Consumatori Uniti, Rosa nel Pugno, Italia dei Valori, Partito Pensionati, Südtiroler Volkspartei, Autonomie Liberté Démocratie, Movimento Repubblicani Europei, Lega per l'Autonomia - Alleanza Lombarda, Lista Consumatori, Democrazia Cristiana, I Socialisti, Liga Frente Veneto, e Democratici Cristiani Uniti;

- Casa delle Libertà, composta da Forza Italia, Alleanza Nazionale, Unione dei Democratici Cristiani e di Centro, Lega Nord-Movimento per l'Autonomia, Nuovo PSI-Democrazia Cristiana per le Autonomie, Partito Repubblicano Italiano, Riformatori Liberali, Alternativa Sociale (Azione Sociale, Fronte Sociale Nazionale e Forza Nuova), Fiamma Tricolore, Ecologisti Democratici, No Euro, Pensionati Uniti, Partito Liberale Italiano, Patto Cristiano Esteso, Nuova Sicilia, Patto per la Sicilia e S.O.S. Italia.

Passando alle elezioni del 2008, fondanti la XVI Legislatura, l'offerta elettorale era ripartita in: Coalizione di centro - destra, composta da Il Popolo della Libertà, Lega Nord e Movimento per l'Autonomia; Coalizione di centro – sinistra, composta da: Partito Democratico e Italia dei Valori; Unione di Centro; La Sinistra l'Arcobaleno, composta da Partito della Rifondazione Comunista, Partito dei Comunisti Italiani, Federazione dei Verdi e Sinistra Democratica; Fiamma Tricolore, composta da La Destra, Fiamma Tricolore e Fronte Sociale Nazionale; Partito Socialista.

Le elezioni del 2013 assumono una rilevanza particolare, non solo perché le ultime nelle quali i partiti diverranno Gruppi parlamentari passando per il sistema elettorale statuito dalla L 170/2005, ma anche (e soprattutto) per la sostanziale rottura del bipolarismo caratterizzante le legislature prima descritte, dovuta all'ingresso sulla scena del M5S. Dunque, l'offerta politica delle elezioni del 2013, fondanti la XVII Legislatura, si componeva in: Italia Bene Comune, composta da: Partito Democratico, Sinistra Ecologia Libertà, Centro Democratico, Il Megafono, Moderati, Partito Socialista Italiano, Südtiroler Volkspartei, Partito Autonomista Trentino Tirolese, Verdi del Sudtirolo e Autonomie Liberté Démocratie; dalla coalizione di centro – destra, composta da: Il Popolo della Libertà, Lega Nord, Fratelli d'Italia, La Destra, Partito Pensionati, Grande Sud, Movimento per le Autonomie, Cantiere Popolare, Moderati in Rivoluzione, Intesa Popolare, Liberi per una Italia Equa e Basta Tasse; MoVimento 5 Stelle; Con Monti per l'Italia, composta da: Scelta Civica, Unione di Centro, Futuro e Libertà e Movimento Associativo Italiani all'Estero; Rivoluzione Civile, composta da Italia dei Valori, Rifondazione Comunista, Comunisti Italiani, Verdi, Azione Civile, La Rete 2018, Nuovo Partito D'Azione e Movimento Arancione; Fare per Fermare il Declino.

Si presenta, infine, l'offerta politica di quelle elezioni, in dottrina definite quali "voto del cambiamento"³⁸, prime a strutturarsi sulla L 165/2017 e fondanti la XVIII Legislatura: la coalizione di centro – destra, composta da Forza Italia, Lega, Fratelli d'Italia, Noi con l'Italia – UDC; la coalizione di centro – sinistra, composta da: Partito Democratico, + Europa, Civica Popolare, Italia Europa Insieme; Movimento 5 Stelle; Liberi e Uguali, CasaPound Italia; Potere al Popolo!; Il Popolo della Famiglia; Italia agli Italiani; Partito Valore Umano; Partito Comunista; Partito Repubblicano Italiano – ALA.

II.3.2 Proiezione parlamentare

Dopo aver offerto una prospettiva, completa e descrittiva, dell'offerta elettorale vigente nelle elezioni fondanti le Legislature dalla XII alla XVIII, si intende adesso offrirne una, sintetica e descrittiva, riguardante le proiezioni nelle due Camere Parlamentari. Per ragioni di sintesi e chiarezza non si riporteranno dati su tutti i gruppi parlamentari formatisi nel corso delle varie Legislature. Si riporteranno, invece, dati sul gruppo misto e su alcune delle componenti delle due grandi coalizioni dominanti la scena nel corso delle Legislature dalla XII alla XV, per poi inserire, nella presentazione dei dati sui Gruppi parlamentari della XVII Legislatura, anche il M5S. Ancora, si riporteranno dati sui Deputati e Senatori componenti un Gruppo parlamentare ad avvio ed a fine Legislatura, così da poter valutare il grado di mobilità parlamentare caratterizzante la Legislatura stessa (per ovvi motivi, non essendosi conclusa nel momento in cui si scrive e dunque non avendo dati sui Gruppi parlamentari di fine Legislatura, la XVIII Legislatura non farà parte della descrizione che si sta per fare).

Nella XII Legislatura, nei gruppi derivanti dal fronte Polo delle Libertà – Polo del Buon governo, vi erano: Forza Italia (da 113 a 110 Deputati alla Camera, da 36 a 36 Senatori al Senato); Lega Nord (da 117 a 71 Deputati, da 60 a 40 Senatori); CCD (da 27 a 42 Deputati, da 12 a 15 Senatori); Alleanza Nazionale (da 109 a 105 Deputati, da 49 a 47 Senatori). Sul fronte progressisti, invece: Progressisti - Federativo (da 143 a 164 Deputati, da 76 a 74 Senatori); Partito Socialista Italiano (da 14 Deputati allo scioglimento, da 10 a 10 Senatori); Rifondazione Comunista

³⁸ Il riferimento è a A. Chiaramonte e L. De Sio, *Il voto del cambiamento*, cit.

(da 39 a 24 Deputati, da 18 a 14 Senatori). Il gruppo misto passa da 49 a 36 Deputati e da 19 a 27 Senatori.

Nella XIII Legislatura e per il Polo delle libertà: Forza Italia (da 122 a 117 Deputati, da 100 a 102 Senatori); Alleanza Nazionale (da 92 a 98 deputati, da 43 a 42 Senatori); alla Camera Centro Cristiano Democratico – Cristiani Democratici Uniti (da 30 deputati allo scioglimento); al Senato e separatamente CCD (da 15 a 11 Senatori) e CCU (da 10 Senatori allo scioglimento). Per l'Ulivo: PDS / Democratici di Sinistra (da 172 a 161 Deputati, da 100 a 102 Senatori); Rifondazione Comunista – Progressisti (da 35 deputati allo scioglimento, da 11 Senatori allo scioglimento); Popolari Democratici (da 67 a 56 Deputati, da 31 a 25 Senatori). Vi erano poi il Gruppo Misto (da 26 a 94 Deputati, da 15 a 43 Senatori) e la Lega Nord Padania (da 59 a 46 Deputati; da 27 a 18 Senatori).

Nella XIV Legislatura, per Casa delle Libertà: Forza Italia (da 178 a 167 deputati, da 82 a 74 Senatori); Alleanza Nazionale (da 99 a 94 deputati, da 95 a 96 Senatori); Lega Nord (da 30 a 26 Deputati; da 17 a 17 Senatori). Sul fronte Ulivo, invece: Democratici di Sinistra (da 136 a 129 Deputati, da 65 a 64 Senatori); Comunisti Italiani (da 10 a 10 Deputati, da 2 a 2 Senatori); Rifondazione Comunista (da 11 a 12 Senatori, da 4 a 4 Deputati). Il gruppo Misto passa invece da 41 a 64 Deputati e da 23 a 34 Senatori.

Nella XV Legislatura, per Casa delle Libertà: Forza Italia (da 134 a 131 Deputati, da 77 a 73 Senatori); Alleanza Nazionale (da 72 a 68 Deputati, da 41 a 37 Senatori); Unione democratici cristiani e di centro (da 39 a 36 Deputati; da 21 a 18 Senatori). Per l'Ulivo, invece: Partito Democratico (da 218 a 194 Deputati, da 108 a 84 Senatori); Rifondazione Comunista (da 41 a 40 Deputati, da 27 a 26 Senatori); Italia dei Valori (da 20 a 17 Deputati; da 5 a 3 Senatori). Il Gruppo misto psassa da 13 a 33 Deputati e da 24 a 32 Senatori.

Nella XVI Legislatura, per la Coalizione di centro destra: Popolo delle Libertà (da 275 a 202 Deputati, da 146 a 113 Senatori); Lega Nord (da 60 a 58 Deputati, da 26 a 22 Senatori); Movimento per le Autonomie (da 8 a 4 Deputati; da 2 a 3 Senatori). Per la Coalizione di centro sinistra, invece: Partito Democratico (da 217 a 203 Deputati, da 119 a 104 Senatori); Italia dei Valori (da 20 a 15 Deputati, da 14 a 10 Senatori). Il gruppo misto passa da 14 a 71 Deputati e da 6 a 18 Senatori.

Nella XVII Legislatura e per la Coalizione di centro destra: Popolo delle Libertà (da 97 a 56 Deputati e da 91 a 44 Senatori); alla Camera Lega Nord e Autonomie – Lega dei Popoli – Noi con Salvini che passa da 20 a 22 deputati mentre, al Senato, Lega Nord e Autonomie che passa da 16 ad 11 Senatori. Per Italia Bene Comune si riportano i dati del Partito Democratico, che passa da 293 a 282 Deputati e da 106 a 97 Senatori. Ancora, alla Camera Noi con l’Italia – Scelta Civica per l’Italia – MAIE (che si crea in corso di Legislatura ed arriva a contare 16 Deputati) mentre, al Senato, Scelta Civica per l’Italia che passa dal contare 21 Senatori allo scioglimento. Vi erano poi il M5S (da 109 a 88 Deputati, da 54 a 35 Senatori) ed il Gruppo misto (da 14 a 61 Deputati, da 11 a 27 Senatori).

Si riportano, adesso, i dati appena raccolti nella tabella a seguire.

TABELLA 2.1 MOBILITA' PARLAMENTARE DALLA XII ALLA XVII LEGISLATURA																							
		XII Legislatura				XIII Legislatura				XIV Legislatura				XV Legislatura									
		Camera		Senato				Gruppi		Camera		Senato				Camera		Senato					
Coalizione	Gruppi	Inizio	Fine	Inizio	Fine	Coalizione	Gruppi	Inizio	Fine	Inizio	Fine	Inizio	Fine	Coalizione	Gruppi	Inizio	Fine						
Centro Destra	Forza Italia	113	110	36	36	CD	Forza Italia	122	117	100	102	CS	Alleanza Nazionale	92	88	43	42						
	Lega Nord	117	71	60	40		CCD - CCU	30	0	15 e 10	11 e 0		PDS / Democratici di Sinistra	172	161	100	102						
	Centro Cristiano Democratico	27	42	12	15		Rifondazione Comunista - Progressisti	35	0	11	0		Popolari Democratici	67	56	31	25						
Centro Sinistra	Alleanza Nazionale	109	105	49	47	Altri	Gruppo Misto	26	94	15	43	Altri	Lega Nord Padania	59	46	27	18						
	Progressisti - Federativo	143	164	76	74																		
	Partito Socialista Italiano	14	0	10	10																		
	Rifondazione Comunista	39	24	18	14																		
Altri	Gruppo Misto	49	36	19	27																		
		XVI Legislatura				XVII Legislatura				XVIII Legislatura				XIX Legislatura									
		Camera		Senato				Gruppi		Camera		Senato				Camera		Senato					
Coalizione	Gruppi	Inizio	Fine	Inizio	Fine	Coalizione	Gruppi	Inizio	Fine	Inizio	Fine	Inizio	Fine	Coalizione	Gruppi	Inizio	Fine	Inizio	Fine				
CD	Forza Italia	178	167	82	74	CD	Forza Italia	134	131	77	73	CS	Alleanza Nazionale	72	68	41	37	Altri	Unione democratici cristiani e di centro	39	36	21	18
	Alleanza Nazionale	99	94	95	96		Partito Democratico	218	194	108	84		Rifondazione Comunista	41	40	27	26		Italia dei Valori	20	17	5	3
	Lega Nord	30	26	17	17		Gruppo Misto	13	33	24	32												
CS	Democratici di Sinistra	136	129	65	64	Altri																	
	Comunisti Italiani	10	10	2	2																		
	Rifondazione Comunista	11	12	4	4																		
	Altri	41	64	23	34																		

Fonte: elaborazione personale

È sulla base delle conclusioni raggiunte (nell’analisi delle pronunce costituzionali) e dei dati raccolti³⁹ (nella descrizione della proiezione dai partiti ai Gruppi parlamentari) che, nel paragrafo successivo, si proveranno a cercare ulteriori distinzioni nel dualismo Partiti – Gruppi parlamentari

II.4 Gruppi parlamentari e Partiti: distinzioni nel potere

Nel presente Capitolo, partendo dall’analisi dei sistemi elettorali, passando per le pronunce della Corte ed arrivando alla descrizione di offerta elettorale e rispettiva proiezione parlamentare, si è avuto modo di accennare alla distinzione tra politica e diritto. Ed è proprio da tale distinzione che si vuole partire: la politica è un momento preventivo e necessario rispetto al diritto ed, una volta che il diritto viene costituito la politica cessa di spiegare i propri effetti⁴⁰. In questa sede si considera (come sopra anticipato), con riferimento alla figura 2.1, la fase 1 quale politica, la fase 2 quale passaggio dal momento della politica a quello del diritto e la fase 3 quale giuridica. Sia chiaro, non si vuole negare che momenti politici siano sottesi anche alla fase 3. Tuttavia, la distinzione che si intende porre è di stampo funzionale, proiettata agli obiettivi: nella fase 1 l’obiettivo di raccolta del consenso col fine di consentire il passaggio, limitante e legittimante, dei partiti attraverso il sistema elettorale è politico; nella fase 3, il principale obiettivo dei componenti i Gruppi parlamentari è quello di porre in essere, in base a ciò che ritengono il bene della Nazione (proprio come si è visto nel Capitolo 1), atti legislativi: è mediante l’esercizio della funzione legislativa che viene perseguito il benessere della Nazione ed, in ragion di ciò, è la possibilità di incidere (mediante l’esercizio del proprio voto) sulla statuizione delle Leggi, non essendovi funzione pubblica più rilevante di quella legislativa, che rappresenta il momento di massima attuazione dell’art. 54, comma 2 Cost.

³⁹ La cui fonte è wikipedia.org ed i cui dettagliati riferimenti saranno riportati in sede di riferimenti sitografici.

⁴⁰ A supporto della visione della politica quale momento antecedente rispetto al diritto, si pensi a R. Manfrelli, *Appunti dalle Lezioni di Diritto Pubblico*, II Edizione, De Frede Editore, 2016, p. 9, sostenendo che “La politica (...) rappresenta dunque l’antecedente logico del fenomeno giuridico, il complesso dei fini a cui esso è strumentale, e tuttavia è cosa diversa dal diritto stesso il quale presuppone che il processo volitivo di acquisizione, comparazione e armonizzazione degli interessi si sia concluso”.

Si ponga attenzione, adesso, ai dati raccolti sul passaggio Coalizioni preelettorali – Gruppi parlamentari. Come si può notare dall’osservazione comparata delle coalizioni facenti parte dell’offerta elettorale e delle rispettive proiezioni parlamentari (rappresentate schematicamente nella tabella 2.1), non vi sono piene corrispondenze Coalizione – gruppo parlamentare e, tale tendenza, pare essere accentuata per le coalizioni di centro destra rispetto a quelle di centro sinistra.

Tuttavia se, come si è detto, la fase 3 è quella del diritto e se la capacità di impattare sulla statuizione del diritto è tanto più grande quanto più grande è il gruppo parlamentare, allora la numerosità di un gruppo parlamentare altro non è che il potere giuridico di quel gruppo.

Come è ovvio i partiti (o le coalizioni preelettorali di cui fanno parte) non possono, per loro stessa natura, essere titolari del potere giuridico ma lo sono, tuttavia, di quello che si può definire quale potere politico, volto alla mediazione (o, se si vuole, influenza) sul voto espresso dagli elettori. Analogamente a quanto detto per i Gruppi parlamentari rispetto al potere giuridico, anche per le Coalizioni la numerosità nella composizione è proporzionale al potere politico della stessa. Inoltre, la sopra evidenziata ripetuta assenza di corrispondenza tra le coalizioni ed i gruppi parlamentari rende possibile classificare le stesse quali mere etichette elettorali volte alla raccolta del consenso, implicita certificazione della titolarità del potere politico che attuano ed esauriscono nella Fase 1.

Dunque, stabilita la distinzione nel potere tra Partiti (politico) e Gruppi parlamentari (giuridico), risulta ovvio come l’unica funzione del potere politico sia quella di consentire la formazione dei gruppi parlamentari ed, in ragion di ciò, non possa impattare sostanzialmente sul potere giuridico. Ma le Leggi elettorali 170/2005 e 52/2015, mediante le norme poi censurate, non facevano altro che consentire un’indebita ed indiretta ingerenza del potere politico sul potere giuridico (per i motivi che prima si sono analizzati). In tale ottica è possibile rileggere le pronunce 1/2014 e 35/2017 (limitatamente al punto 11.2) del Giudice delle Leggi: la prima riassegnando la completezza della titolarità del potere giuridico ai Gruppi parlamentari; la seconda esaltando l’importanza dell’esercizio del potere politico facente capo ai partiti.

Per cui, la differente titolarità del potere esercitato determina l’ulteriore distinzione tra Partiti e Gruppi parlamentari, andando così ad integrare quanto detto nel paragrafo conclusivo del Capitolo 1.

TABELLA 2.2				
DISTINZIONI TRA PARTITI E GRUPPI PARLAMENTARI (2)				
	SEDE	INTERESSI	REGIME	POTERE
PARTITI	Società Civile	Popolo	Artt. 1 e 49 Cost.	Politico
GRUPPI PARLAMENTARI	Parlamento	Nazione	Artt. 54 e 67 Cost.	Giuridico

Fonte: elaborazione personale

In conclusione del presente Capitolo, pare opportuno porre un’ultima considerazione riguardo la mobilità parlamentare, la cui sommatoria nell’avanzare le Legislature dalla XII alla XVIII risulta evidente dall’osservazione della tabella 2.1.

Se come detto, la numerosità di un gruppo parlamentare definisce il potere giuridico dello stesso, allora la mobilità parlamentare non rappresenta altro che cambi nei rapporti di forza giuridica tra i Gruppi parlamentari. Tuttavia, come visto nel Capitolo 1 (tramite l’analisi della proposta di modifica ai Regolamenti sui Parlamentari non iscritti), l’unico limite ponibile alla mobilità Parlamentare è da ricercarsi nell’art. 54 comma 2 Cost., il che equivale a dire che è solo nello stesso art. 54, comma 2 Cost. che possono ricercarsi limitazioni nei confronti dei cambi dei rapporti parlamentari di forza giuridica. In ragion di ciò, chi scrive nutre dubbi sull’efficacia di norme come l’art. 14, comma 1 r.S.: una norma tendente alla corrispondenza tra Gruppi parlamentari ed offerta elettorale non può, essendo in contraddizione con le ragioni sopra esposte e non avendo alcun legame con l’art. 54, comma 2 Cost., essere in questa sede accolta.

Sarebbe invece auspicabile che i cambi di rapporti di forza giuridica tra Gruppi parlamentari siano orientati, solo e solamente, all’esercizio di funzioni pubbliche con ‘‘disciplina ed onore’’, per cui: anche un tasso minimo di mobilità parlamentare che non sia orientato all’attuazione del 54, comma 2 Cost. sarebbe da condannare; di contro, anche elevatissimi tassi di cambio dei rapporti parlamentari di forza

giuridica che siano volti alla tutela dell’interesse della Nazione con “disciplina ed onore” non avrebbero motivo d’essere condannati.

Una soluzione per conseguire un obiettivo del genere, più che la creazione di inutili e giuridicamente ingiustificati vincoli rispetto al Gruppo parlamentare di appartenenza, potrebbe stare nella previsione di un obbligo di motivazione (indicante la connessione tra il cambio di gruppo che si intende fare ed il perseguimento dell’interesse Nazionale) passante, magari, per il vaglio di un apposito organo interno e super partes. Tuttavia, l’analisi di scenari parlamentari esulta dagli obiettivi che si stanno perseguendo mentre, sulla mobilità parlamentare (o, per la terminologia che qui si propone, sui cambi dei rapporti parlamentari di forza giuridica), si avrà modo di tornare nel prossimo Capitolo, il quale si proporrà di indagare sulla natura stessa dei Gruppi parlamentari.

CAPITOLO III

GRUPPI PARLAMENTARI TRA DISCIPLINA PUBBLICA E PRIVATA

SOMMARIO

- III.1 La natura dei gruppi parlamentari
- III.2 Statuti e Regolamenti dei gruppi parlamentari
 - III.2.1 Analisi normativa
 - III.2.1.1 Forza Italia – Berlusconi presidente
 - III.2.1.2 MoVimento 5 Stelle
 - III.2.1.3 Lega – Salvini premier
 - III.2.1.4 Fratelli D’Italia
 - III.2.1.5 Italia Viva
 - III.2.1.6 Partito Democratico
 - III.2.1.7 Gruppo Misto
 - III.3 Gli orientamenti della dottrina
 - III.3.1 A supporto della natura privatistica dei gruppi parlamentari
 - III.3.2 A supporto della natura pubblicistica dei gruppi parlamentari
 - III.4 Gruppi parlamentari e partiti: distinzioni nella natura

III.1 La natura dei gruppi parlamentari

Il presente Capitolo intende comprendere la natura giuridica dei Gruppi parlamentari i quali, come già anticipato in avvio del presente lavoro, oscillano (nelle assunzioni dottrinali) tra una classificazione che li vede quali associazioni tra privati ed una che, di contro, li vede quali organi interni delle Camere. Definire la natura di un gruppo parlamentare è operazione tutt'altro che semplice e si tenterà di portarla avanti mediante la raccolta di una serie di elementi funzionali alla definizione. Nei capitoli precedenti già sono stati forniti alcuni strumenti utili alla classificazione che si intende attuare (si pensi a tutte le distinzioni tra partiti e gruppi parlamentari riassunti nella tabella 2.2) e che verranno più volte ripresi nel presente Capitolo.

Tuttavia, prima di arrivare a dare (o meglio, al cercare di dare) una risposta all'interrogativo che qui si pone, si proporranno ulteriori elementi utili al ragionare sulla natura dei gruppi parlamentari: dapprima si analizzeranno gli Statuti (alla Camera) ed i Regolamenti (al Senato) dei gruppi parlamentari; conseguentemente, si raccoglieranno varie opinioni dottrinali, tanto a favore della classificazione privatistica quanto pubblicistica dei gruppi parlamentari. Sarà così possibile, in conclusione del presente Capitolo, ragionare in maniera ponderata sulla natura dei Gruppi parlamentari.

III.2 Statuti e Regolamenti dei gruppi parlamentari

III.2.1 Analisi normativa

Nel presente paragrafo si analizzeranno, in un'ottica descrittiva, statuti e regolamenti di gruppi parlamentari in essere al momento in cui si scrive (fine 2021). Per ottenere una maggiore correttezza formale, oltre che per favorire l'esperienza di lettura, si analizzeranno di due in due statuti e regolamenti di gruppi omologhi, ove esistenti. Inoltre, piuttosto che l'analisi specifica di statuti e regolamenti (per la quale si rimanda alla lettura degli stessi), si cercherà di evidenziarne gli aspetti concettuali più rilevanti ai fini del presente lavoro. La scelta di porre l'analisi che si sta per fare nel Capitolo 3 (e non nel Capitolo 1 dove si sono trattate le fonti del diritto sui gruppi parlamentari) è dovuta alla funzionalità di Statuti e Regolamenti

nel ragionare sulla natura dei rispettivi Gruppi. In virtù di ciò, dopo la parte descrittiva, si tenterà di fornirne una critica rispetto egli elementi statutari raccolti. I gruppi parlamentari i cui Statuti e Regolamenti saranno oggetto d'analisi sono quelli di: Forza Italia – Berlusconi Presidente; MoVimento 5 Stelle; Lega – Salvini Premier; Fratelli D'Italia; Italia Viva; Partito Democratico; Gruppo misto.

III.2.1.1 Forza Italia – Berlusconi presidente

Lo statuto del gruppo parlamentare Forza Italia – Berlusconi presidente si compone di 27 articoli.

Il primo articolo stabilisce i richiami giuridici che determinano la nascita del gruppo parlamentare: l'art. 72, terzo comma e l'art. 82, comma 2 della Carta oltre che l'art. 14, comma 3 del regolamento della Camera dei deputati. L'articolo richiama anche le consuetudini costituzionali, i regolamenti interni e lo stesso statuto di Forza Italia – Berlusconi presidente. Dubbi sorgono, in tal caso, riguardo l'opportunità di personificare (come l'appena citato Gruppo parrebbe fare) la denominazione di un Gruppi parlamentare, ampliati in tal caso dalle modalità di personificazione: in primo luogo, non pare a chi scrive opportuno inserire il nome del leader del Partito politico nella denominazione del Gruppo giuridico, rischiando ciò di creare in indebito ed ingiustificato legame (fatto anche da altri Statuti e Regolamenti, come più avanti si approfondirà) tra politica e diritto, tra partito e Gruppo, andando a ledere la separazione (funzionale) che qui si ricerca; in secondo luogo, quanto detto appare maggiormente aggravato dalla circostanza dell'incandidabilità⁴¹ di Silvio Berlusconi al sorgere della XVIII Legislatura, manifestante la volontà politica di legare un Gruppo operante in un istituzione pubblica ad un partito operante in una società civile, fattispecie che in questo lavoro e per motivi già ampiamente discussi e che saranno ampiamente ripresi non può essere condivisa. L'articolo definisce poi

⁴¹ Non essendo in questa sede possibile ripercorrere l'iter che ha condotto alla condanna (ed alla conseguente incandidabilità) per frode fiscale di Silvio Berlusconi, si rimanda a N. Lupo e L. Gianniti, *CORSO DI DIRITTO PARLAMENTARE*, cit., p. 125, o anche a F. Scuto, *LA NUOVA DIMENSIONE DELL'INCANDIDABILITÀ ESTESA ALLA TOTALITÀ DELLE CARICHE DI GOVERNO*, in *Rivista AIC, Associazione Italiana dei Costituzionalisti*, n. 4/2013, pp. da 13 a 17. Ancora, per approfondimenti sul concetto di incandidabilità (che si ricorda non essere esplicitamente disposto in Costituzione), su quelli di ineleggibilità ed incompatibilità (che si ricorda essere disciplinate dagli art. 65) e, più in generale, sul concetto di verifica dei poteri (disciplinato dall'art. 66 Cost.), si rimanda a N. Lupo e L. Gianniti, *CORSO DI DIRITTO PARLAMENTARE*, cit., pp. da 118 a 126, o anche, per un punto di vista più critico e parziale, a B. G. Mattarella, *Le regole dell'onestà*, cit., pp. da 83 a 90.

gli obiettivi dello statuto quali l'organizzazione ed il funzionamento del gruppo. Ad avviso di chi scrive, la parte più interessante dell'articolo in essere è la formula utilizzata “il gruppo è espressione istituzionale del Movimento Politico ‘Forza Italia’” ed agisce in conformità ai suoi indirizzi politici” creando, così, una sorta di subordinazione del gruppo parlamentare rispetto alla controparte extraparlamentare. Interessante è anche l'utilizzo del termine Movimento piuttosto che Partito, stante forse a certificare la cattiva reputazione del nomen partito, dalla quali i partiti stessi cercano di svincolarsi⁴².

Il secondo articolo pone i deputati del gruppo a rappresentanza degli indirizzi espressi dall'elettorato di riferimento e stabilisce la traduzione delle preferenze dei singoli deputati in indirizzo collettivo e vincolante, previsione il cui contro limite è previsto nell'ultimo comma dello stesso articolo, che garantisce la “libertà di coscienza” del singolo parlamentare, in una blanda applicazione dell'art. 67 della Cost.

Il terzo articolo dispone, in termini di obbligatorietà, la partecipazione dei membri alle attività del gruppo, agli organi della Camera, alle sedute dell'assemblea ed ai lavori delle Commissioni di cui sono parte (salvo la possibile mancata partecipazione sulla base di una motivazione rivolta al Capogruppo). È interessante notare come il regolamento esprima che gli appartenenti al gruppo svolgono le proprie attività “con il massimo impegno, competenza, trasparenza ed efficacia, nell'irrinunciabile interesse della Nazione”: ciò pare un'applicazione dell'art. 54, comma 2 Cost. È tuttavia da notare un'asimmetria tra l'art. 1 e l'art. 3: il primo dispone la rappresentanza della sovranità popolare; il secondo della nazione. Come si è detto (e come si ribadirà), popolo e nazione sono due formule da tenere concettualmente distinte e non da utilizzare quali sinonimi come sembra fare lo Statuto.

Gli art. dal 4 al 12 si occupano della disciplina dell'organizzazione interna del partito; quelli dal 13 al 21 degli aspetti relativi al rendiconto. L'art. 22 tratta invece dei provvedimenti sanzionatori in caso di lesioni allo statuto, espressi dal comitato direttivo su iniziativa del presidente di gruppo e contemplano: richiamo scritto o orale; sospensione o anche esclusione dal gruppo parlamentare.

⁴² Si veda G. Pasquino, *Nuovo corso di scienza politica*, cit., p. 146

L'art. 25 disciplina le forme di pubblicità dei documenti relativi all'organizzazione interna, disponendone la pubblicazione sui siti internet del gruppo e della Camera. La controparte regolamentare al senato è composta invece da 18 articoli.

L'art. 1 tratta delle finalità del gruppo e parrebbe stabilire un legame meno forte, in rapporto al partito di Forza Italia, rispetto a quanto fatto dallo Statuto. Dispone inoltre la possibilità di ingresso di nuovi senatori in corso di legislatura, previo accoglimento dalla maggioranza dei componenti del gruppo.

L'articolo 2, analogamente allo Statuto, dispone la "libertà di coscienza" del membro del gruppo "su specifici temi di rilevante natura etica" ed, ancora, tratta in termini di obbligatorietà la partecipazione del Senatore alle attività del gruppo e dell'assemblea.

Gli art. dal 3 al 12 trattano dell'organizzazione interna, mentre il 13 della contabilità.

L'art. 14 si occupa della pubblicità e della trasparenza, stabilendo norme a garanzia della pubblicazione non solo degli atti di organizzazione interna, ma anche di quelli inerenti al bilancio, da pubblicarsi sul sito del gruppo. È anche disposta la pubblicazione dello stesso regolamento di gruppo sui siti del Senato e del gruppo. Con attinenza alle sanzioni, analoghe a quelle previste alla Camera, esse possono essere irrogate dall'Assemblea di gruppo su proposta del Presidente o del Vicepresidente e prevedono la garanzia del contraddittorio tra le parti.

III.2.1.2 MoVimento 5 Stelle

Lo statuto del MoVimento 5 Stelle è composto da 25 articoli.

Il primo articolo dispone, sulla base delle previsioni regolamentari della Camera, le modalità di Costituzione del gruppo, oltre che quelle di aggregazione di nuovi deputati successivamente alla formazione del gruppo: ciò richiede non solo l'accoglimento della richiesta da parte del Presidente del gruppo ed una sottoscrizione del Codice etico, ma anche il non essere iscritti ad altro partito ed il non aver svolto più di un mandato.

Il secondo articolo richiama la Costituzione, i regolamenti parlamentari e la legislazione vigente quali limiti all'attività del gruppo e lega l'indirizzo politico del gruppo al programma politico del MoVimento 5 Stelle. Ancora, dà applicazione

all'art. 54, comma 2 della Cost., in quanto prevede che “ciascun componente del gruppo ha il compito di adempiere le proprie funzioni con disciplina ed onore”. In aggiunta a ciò, l'articolo ripropone quasi il medesimo contenuto dell'art. 49 della Carta, sembrando così dare attuazione al metodo democratico anche nei rapporti intra partitici o, meglio, in quelli intra gruppo. Esso pone, infine, il rapporto tra i propri componenti quale improntato al principio di leale collaborazione.

Gli artt. dal 3 al 13 trattano dell'organizzazione interna, mentre il 15 delle risorse finanziarie, richiamando e specificando il vincolo di destinazione previsto dai regolamenti della Camera su analizzati. L'art. 16 tratta invece del rendiconto finanziario.

La parte più interessante (e dibattuta) dello statuto in analisi è forse quella riguardante la disciplina sulle sanzioni (erogate dal presidente del gruppo sentito il comitato direttivo) di cui all'art. 21. Oltre ad un elenco molto più vasto rispetto a quello prima presentato per lo statuto di Forza Italia – Berlusconi presidente, le cause di sanzione (o procedimento disciplinare) disposte dallo statuto in esame paiono essere molto più improntate ad un “pieno legame” con l'essenza stessa del MoVimento 5 Stelle. Nel testo sulle sanzioni, infatti, compare più volte il richiamo letterale al MoVimento sicché le sanzioni sembrano essere volte, quasi esclusivamente, a tutela dell'interesse particolare del Movimento 5 Stelle. Il culmine di tale linea sanzionatoria improntata ad un forte legame con la tutela degli interessi del MoVimento è il comma 5, già precedentemente richiamato, che dispone il pagamento di una penale ammontante a 100.000,00 euro per il deputato che abbandoni o venga espulso dal gruppo. Tale disciplina delle sanzioni sembra in forte contrasto con le previsioni Costituzionali e, di fatto, determinano una contraddizione nello Statuto stesso, il quale, in apertura pone le previsioni costituzionali a limite d'azione ai membri del gruppo e dà formale applicazione all'art. 49 Cost., per poi tradire le sue stesse premesse con la disciplina sanzionatoria che, con l'indiretta negazione della libera autodeterminazione del parlamentare, lede sostanzialmente l'art. 67 della Carta. Pare utile a tal proposito riportare le lettere dei Deputati Magi e Ceccanti al Presidente d'Assemblea, rispettivamente del 9 aprile 2018 e dell'11 aprile 2018, volte ad evidenziare l'incostituzionalità delle sanzioni di cui si sta discutendo. La lettera del deputato Magi, i cui contenuti sono

in questa sede ampiamente condivisibili, tende ad evidenziare la sostanziale lesione che sanzioni del genere determinano nella libertà del vincolo di mandato parlamentare di cui al 67 Cost.⁴³, per via dell'implicito condizionamento e dunque in totale sintonia con le argomentazioni presentate, in riferimento alle proposte anti – transfughismo, di cui si è discusso nel Capitolo 1 del presente lavoro⁴⁴. V'è

⁴³ Fattispecie che ha dato vita ad un ampio dibattito dottrinale dove, la non possibile vincolatività giuridica (per via della chiara lesione al 67 Cost.) di norme sanzionatorie come quella prevista da Statuto e Regolamento del Gruppo parlamentare MoVimento 5 Stelle pare ampiamente condivisa. Per fare alcuni esempi, si veda: F. Scuto, *I pericoli derivanti da uno svuotamento dell'art. 67 Cost. unito ad un ‘irrigidimento’ dell'art. 49 Cost. Alcune considerazioni a partire dalla vicenda dello statuto del Gruppo parlamentare ‘Movimento 5 Stelle’*, in *Federalismi*, n. 13/2018, dove l'autore ripercorre le “origini” della sanzione di cui si discute, per poi offrire una prospettiva del legame tra gli artt. 49 Cost. e 67 Cost. (che, si precisa, non condivisa da chi scrive per le ragioni esposte nel Capitolo 1) volta alla ricerca di un modello di rappresentanza che garantisca, da un lato, la continuità del rapporto eletto – elettore e, dall'altro, la tutela del vincolo di mandato; P. Marsocci, *Lo Status dei parlamentari osservato con la lente della disciplina interna dei gruppi. Gli argini (necessari) a difesa dell'art. 67*, in *Federalismi*, n. 3/2018, dove l'autrice sostiene l'ampiamente condivisibile separatezza tra Gruppi e Partiti, oltre che la difesa dell'art. 67 Cost. Ciò che, tuttavia, qui non si condivide, è il rigetto della natura pubblica dei Gruppi parlamentari in quanto, come più avanti si approfondità, chi scrive ritiene che la stessa sia la chiave volta a garantire, da un lato, l'indipendenza dei Gruppi rispetto ai Partiti e, dall'altro, a massimizzare le probabilità che i Gruppi parlamentari non operino in virtù dei propri egoistici interessi ma, in applicazione del 54 e del 67 Cost., negli interessi della Nazione; G. L. Conti, *Sfera pubblica e sfera privata della rappresentanza. La giustiziabilità dell'art. 67, Cost. nella sua attuazione da parte dello statuto di un gruppo parlamentare*, in *Federalismi*, n. 3/2018, dove l'autore si concentra sulla giustiziabilità della norma in esame e, sebbene sono da apprezzare gli sforzi argomentativi, non si può qui essere in accordo con le conclusioni ed, in particolare, nell'individuare nel giudice ordinario (dunque un organo esterno al Legislatore) il titolare della suddetta giustiziabilità; C. Pinelli, *Libertà di mandato dei parlamentari e rimedi contro il transfughismo*, in *Federalismi*, n. 3/2018, autore che propone argomentazioni fortemente condivise da chi scrive, in particolare nella misura in cui sostiene, in riferimento alle proposte di abrogazione del divieto di mandato imperativo di MoVimento 5 Stelle e Lega, come “l'obiettivo è quello di ridurre i parlamentari, non meno dei ministri, a esecutori di ordini impartiti da una società privata. Qualcuno ha spiegato loro che, fin quando resterà in vigore l'art. 67 della Cost., questo obiettivo non sarà raggiungibile. E proprio per ciò ne propongono l'abrogazione”. Stesso obiettivo, ad opinione di chi scrive, sotteso alla riforma di recente approvazione sul taglio del numero dei parlamentari. Autore che pare invece adottare, seppur timidamente, una linea di difesa delle modalità sanzionatorie in esame è G. Grasso, *Qualche riflessione su statuti e regolamenti dei Gruppi parlamentari, tra articolo 49 e articolo 67 della Costizione*, in *Federalismi*, n. 13/2018, dove l'autore si esprime (secondo un'opinione contrastante con le idee di chi scrive) in favore di una partitizzazione dei Gruppi parlamentari, oltre che della posizione di un vincolo di mandato tra elettorato ed eletti.

⁴⁴ A difesa del contrasto tra la disciplina sanzionatoria del Gruppo parlamentare Movimento 5 Stelle, il Deputato Magi richiama anche: la sentenza 14/1964 del Giudice delle Leggi, nella misura in cui esprime come, in riferimento al rapporto parlamentare ed indicazioni del Gruppo di appartenenza, il parlamentare stesso sia “libero di sottrarsene e nessuna norma potrebbe legittimamente disporre che derivino conseguenze a suo carico”; il pensiero di Mortati, risalente al 1949 e secondo il quale “il divieto di mandato imperativo, finché rimanga, come avviene da noi, rende impossibile di rendere giuridicamente azionabile il vincolo assunto dal deputato verso il partito”; la sentenza 1/2014 del Giudice delle leggi. Per approfondimenti sulle motivazioni rispetto ai richiami posti si rimanda alla lettura della lettera stessa.

tuttavia un’argomentazione del deputato Magi che ha particolarmente colpito chi scrive e che, in ragion di ciò, pare opportuno ripotare per intero: “rappresentare la nazione significa rispondere al principio della genuina e libera formazione del convincimento di voto, in base alle circostanze e agli accadimenti”. Ebbene, non serve ribadire quanto chi scriva sia in accordo con un siffatto concetto, essendo il cuore della rappresentanza posto non su un vincolo di mandato (rispetto a partito o elettorato) bensì, esattamente sul convincimento personale, suscettibile di variare (o, meglio, necessariamente variante) in base al mutare degli accadimenti. Sul punto si tornerà in conclusione del lavoro in essere dove, anche avvalendosi delle parole del deputato Magi, si proverà a proporre un preciso modello di rappresentanza volto a conciliare le esigenze di proporzionalità delle procedure parlamentari, di limite alla proporzionalità delle stesse e di separazione tra disciplina di Gruppo e disciplina di partito.

Analoga lesione dell’art. 67 Cost., in riferimento alla disciplina sanzionatoria prevista dallo Statuto del Gruppo parlamentare in analisi, viene proposta, congiuntamente ad altre contraddizioni dello Statuto rispetto alla Costituzione ed alle previsioni dei Regolamenti parlamentari⁴⁵, dalla lettera del deputato Ceccanti, sostenente come una tale linea sanzionatoria sia suscettibile di “annullare o ridurre comunque al minimo l’autonomia del parlamentare”. L’unica risposta del presidente della Camera ha tuttavia affermato la sostanziale inopportunità delle lettere presentate, affermando l’incompetenza del Presidente d’Assemblea sulla possibilità di sindacato dei contenuti di Statuti e Regolamenti dei Gruppi parlamentari⁴⁶. In risposta all’affermazione di tale incompetenza, il deputato Magi⁴⁷, evidenziando gli oscuri risvolti della possibilità che Statuti e Regolamenti possano essere improntati ad una sorta di libertà privata, pare auspicare una riforma dei Regolamenti parlamentari volta alla posizione della titolarità di una qualche

⁴⁵ Per un approfondimento di tali temi (non strettamente funzionali agli scopi che qui si persegono) si rimanda alla lettura della lettera stessa.

⁴⁶ A supporto di ciò, il Presidente sostiene come “si tratta, peraltro, di una valutazione cui organi di direzione politica della Camera sono pervenuti già nella scorsa legislatura” e, poi, che “A tali conclusioni è conforme la prassi applicativa in entrambi i rami del Parlamento”.

⁴⁷ Il riferimento è a R. Magi, *Gli Statuti dei Gruppi parlamentari alla prova dell’articolo 67 della Costituzione, in Federalismi, n. 13/2018*.

forma di sindacato facente capo al Presidente d'Assemblea. Caratteristica che pare qui condivisibile: se è vero che, come evidenziato dal Presidente d'Assemblea (come poc'anzi si è visto) oltre che dalla dottrina⁴⁸, non vi siano elementi regolamentari sufficienti alla rilevazione di un potere di sindacato su Statuti e Regolamenti, è anche vero che sarebbe bene per seguirne la loro posizione, così che la c.d. giustiziabilità degli atti interni dei Gruppi parlamentari non venga attribuita, come in dottrina sostenuto⁴⁹, a soggetti esterni le due Camere (il riferimento è al Giudice ordinario), bensì ad organi interni e quanto più imparziali possibili, come è (o dovrebbe essere) il Presidente d'Assemblea o, magari, mediante la strutturazione di nuovi organi interni volti alla verifica della appropriatezza di Statuti e Regolamenti.

Le modalità di pubblicazione dello statuto sono invece previste dall'art. 24 che ne dispone la pubblicazione sul sito internet della Camera.

La controparte regolamentare al Senato, composta da 23 articoli, risulta essere molto simile, tanto nella struttura quanto nei contenuti, allo Statuto appena analizzato, per cui sarebbe superfluo proporne i contenuti.

III.2.1.3 Lega – Salvini premier

Passando all'analisi dello statuto del gruppo Lega – Salvini premier, la prima cosa da notare è il linguaggio inesatto nel nome del gruppo: il nostro ordinamento non contempla la figura del premier bensì quella del presidente del Consiglio dei ministri. Che giornali e programmi TV usino una definizione fuorviante è quasi fisiologico; che lo faccia un gruppo parlamentare (il quale è, per la visione che in tal lavoro si condivide, organo operante in un'istituzione) è decisamente più grave (in entrambi i casi la cosa non è, ad opinione di chi scrive, accettabile). Ancora, è da notare la diversa denominazione per i due Gruppi omologhi tra Camera e Senato: Lega – Salvini premier alla Camera e Lega – Salvini Premier – Partito Sardo

⁴⁸ Si riferisce a G. L. Conti, *Sfera pubblica e sfera privata della rappresentanza. La giustiziabilità dell'art. 67, Cost. nella sua attuazione da parte dello statuto di un gruppo parlamentare*, cit., p.9, dove si sostiene come “Sul piano formale, i regolamenti parlamentari non prevedono un sindacato sul contenuto degli statuti e dei regolamenti dei gruppi parlamentari da parte del Presidente”.

⁴⁹ Il riferimento è a G. L. Conti, *Sfera pubblica e sfera privata della rappresentanza. La giustiziabilità dell'art. 67, Cost. nella sua attuazione da parte dello statuto di un gruppo parlamentare*, cit., p. 9.

d’Azione al Senato. Si tratta di una variazione della denominazione del Gruppo posta in essere in occasione di una alleanza tra Lega e Partito Sardo d’Azione attuata in ottica delle elezioni regionali del 2019 e, stando a quanto affermato dal Presidente del Gruppo parlamentare, in risposta a quanti erano scettici sull’Unione di due partiti con alcuna comunanza, si tratterebbe di “un accordo culturale e politico che nasce dalla condivisione del federalismo fin dalle origini della Lega e guarda con fiducia alla prospettiva dei prossimi appuntamenti elettorali”⁵⁰. Non si entrerà qui, non essendo questa la sede per farlo e non interessando a chi scrive entrare nel merito di dibattiti politici, essendo il più delle volte gli stessi orientati su posizioni egoisticamente (e cioè per il perseguimento di obiettivi personali piuttosto che di obiettivi ritenuti giusti) assunte, nel merito del dibattuto sull’opportunità di un’alleanza tra Lega e Partito Sardo d’Azione. Ciò che pare rilevare è, tuttavia il cambiamento del nomen del Gruppo parlamentare al Senato e, conseguentemente, l’impatto di un’alleanza evidentemente fondata per la competizione alle Regionali nel nomen di un Gruppo operante in una Camera del Legislatore nazionale. E’ infatti noto come il Senato⁵¹, eletto su base regionale, non sia tuttavia rappresentativo delle regioni ed, in ragion di ciò, non trova giustificazione il cambiamento del nomen del Gruppo al Senato e non si comprende la differenziazione attuata (essendo entrambe le Camere rappresentative della Nazione intera) rispetto all’omologo Gruppo alla Camera.

Lo statuto è composto da 17 articoli e, nel disciplinarne la composizione del gruppo, l’art. 1 è apprezzabile per l’attenzione che pone al singolo deputato oltre che per la correttezza politica che assume (nella misura in cui non parla di deputati ma di ‘‘deputate e deputati’’).

Gli art. dal 2 al 10 trattano dell’organizzazione interna mentre gli artt. 12 e 13 della contabilità.

La disciplina della pubblicità è attuata dall’art. 16: si noti come, in tal caso, non viene disposta la pubblicazione dello statuto (a differenza di quelli sopra analizzati) sui siti internet di Camera e gruppo.

Da notare è la mancanza di un articolo dedicato alla disciplina delle sanzioni.

⁵⁰ Dichiarazioni riportate su lanotiza.it

⁵¹ Si veda N. Lupo e L. Gianniti, *CORSO DI DIRITTO PARLAMENTARE*, cit., pp. da 139 a 143.

Analogamente a quanto fatto dallo statuto alla Camera, anche il regolamento del gruppo Lega – Salvini premier pone attenzione (si veda l’art. 2) sulla dimensione individuale, connotata in tal caso anche dal principio di leale collaborazione. Manca, tuttavia, la correttezza politica nella distinzione donna – uomo prima evidenziata.

L’ammissione di Senatori in corso di legislatura (disciplinata dall’art. 1) è invece subordinata all’approvazione “dell’Assemblea e previo assenso del Segretario Federale della Lega Nord”. E la presenza di una siffatta terminologia pare, a chi scrive, quanto mai inopportuna. Per comprendere ciò si parta dalla considerazione dell’esistenza di due soggetti – partito differenti, le cui denominazioni sono, rispettivamente, Lega per Salvini premier e Lega Nord per l’indipendenza della Padania. Non è qui utile ripercorrere l’iter che ha condotto alla formazione della più giovane versione della Lega⁵², rilevando invece il suo elemento di nazionalità. Come si evince dagli statuti (oltre che dallo stesso nomen, che nella lega per Salvini premier vede la scomparsa del riferimento ‘Nord’) dei due partiti (che si ribadisce essere entità distinte e con simboli differenti⁵³, nonostante l’unicità della sede⁵⁴), infatti, la Lega per Salvini premier risulta rappresentativa dell’intera Penisola⁵⁵ mentre, la Lega Nord per l’indipendenza della Padania circoscrive la propria rappresentanza a 13 regioni⁵⁶. Ed è dunque chiara l’anomalia della presenza di una terminologia come quella su indicata, considerando il riferimento posto dallo Statuto di un Gruppo di rappresentanza nazionale al Segretario federale di un Partito di rappresentanza non nazionale, andando così a rafforzare il già difficilmente tollerabile (per lo meno in questa sede) richiamo che gli Statuti dei Gruppi parlamentari fanno ai rispettivi partiti. L’anomalia viene maggiormente aggravata dalla considerazione che i richiami a Gruppi parlamentari ed eletti (per quanto

⁵² Si riferisce alla Lega per Salvini premier

⁵³ Art. 3 Statuto della Lega per Salvini premier ed art. 3 Statuto della Lega Nord per l’indipendenza della Padania

⁵⁴ Art. 5 Statuto della Lega per Salvini premier ed art. 4 Statuto della Lega Nord per l’indipendenza della Padania

⁵⁵ Si veda l’art. 2 del rispettivo Statuto

⁵⁶ Si veda l’art. 2 del rispettivo Statuto

vadano necessariamente considerati, come più avanti sarà ribadito, privi di qualsivoglia vincolatività giuridica), sono posti nello Statuto della Lega per Salvini premier.

L'articolo 1, inoltre, definisce il rispettivo gruppo quale “ente associativo di natura privatistica” e, su tale assunzione (che si riprenderà in seguito) nascono dubbi riguardanti la sua conformità alle previsioni regolamentari, oltre che a quelle costituzionali derivanti dal combinato degli artt. 54 e 67 Cost.

Gli articoli dal 3 all’8 trattano dell’organizzazione del gruppo, mentre gli art. 9, 10 ed 11 della contabilità.

La disciplina della pubblicità (ex art. 12) prevede, differentemente dalla controparte statuaria alla Camera, la pubblicazione sul sito internet del Sanato del regolamento oltre che dell’organigramma e delle rendicontazioni quadrimestrali ed annuali.

Le sanzioni, disposte dall’art.13 ed erogate dall’Ufficio di Presidenza, prevedono: richiamo scritto; richiamo orale; sospensione dal gruppo; cessazione dal gruppo.

III.2.1.4 Fratelli D’Italia

Lo Stauto del Gruppo Parlamentare Fratelli D’Italia è composto da 22 articoli.

Al primo articolo vi è una definizione di Gruppo Parlamentare quale “Organo necessario per lo svolgimento delle funzioni proprie della Camera dei Deputati delle Repubblica nella XVIII Legislatura, come previsto e disciplinato dalle norme della Costituzione, agli artt. 72 co. 3, nonché 82 co. 2, dalle consuetudini costituzionali, dai regolamenti interni, come anche dal presente Statuto”. Tale definizione, tanto forte quanto (ad avviso di chi scrive) giusta, pare non lasciare spazio a dubbi circa la classificazione dei Gruppi parlamentari quali Organi delle Camere ed è particolarmente interessante il collegamento che viene fatto tra il Gruppo e le funzioni proprie della Camera, assumendo quasi la forma di ostacolo per le dottrine privatistiche (che si analizzeranno sotto) le quali, tendendo a criticare la visione dei Gruppi parlamentari quali Organi interi delle Camere, motivano la propria tesi sminuendone le funzioni ed esaltandone la struttura presunta associativa. In ragione di ciò, la definizione data dallo Statuto che si stà analizzando verrà più avanti ripresa. L’articolo prosegue stabilendo un legame particolarmente forte tra Gruppo e partito, stabilendo che il Gruppo Parlamentare “esprime la sua linea politica e

parlamentare in conformità al progetto e al programma, già condiviso dagli elettori, “Fratelli D’Italia”, del quale è espressione istituzionale alla Camera dei Deputati”. Una definizione del genere non fa altro che classificare il gruppo parlamentare in una dimensione di subordinazione rispetto al Partito, quasi a classificarlo quale Organi di Partito. Tale assunzione, oltre a contrastare con quanto espresso dallo Stesso articolo nella prima parte (che sembra esaltarne la dimensione funzionale rispetto alle Camere e, dunque, a classificarlo come Organo interno delle Camere), crea un collegamento eccessivamente forte (analogamente a quanto fatto da altri Statuti sopra analizzati) tra Partito e Gruppo e non può, per l’idea che in tale lavoro si condivide, essere accolta. L’articolo prosegue definendo le modalità di ammissione di nuovi deputati al Gruppo (previa deliberazione ed approvazione dell’Assemblea, oltre che previo assenso del Presidente Nazionale di Fratelli D’Italia). Viene poi stabilito l’oggetto dello statuto (l’organizzazione ed il funzionamento del Gruppo Parlamentare), che viene definito quale specificazione del regolamento della Camera dei deputati, stabilendo così una chiara gerarchia nelle fonti del diritto sui Gruppi parlamentari.

III.2.1.5 Italia Viva

La composizione dello Statuto di Italia Viva si struttura in 18 articoli.

Il primo articolo, composto da due commi, statuisce (al comma 1) un ovvio collegamento tra lo Statuto ed i Regolamenti parlamentari, ponendoli quasi a fondamento dello stesso statuto. Inoltre è interessante notare come l’art. in questione, nella determinazione della composizione gruppo stesso, disponga come “Il Gruppo è composto dalle deputate e dai deputati che (...) vi risultavano iscritti e dalle deputate e dai deputati che successivamente vi hanno aderito o vi aderiranno”. Tale formula letteraria pone il Gruppo in una dimensione di “aperta composizione” che, proprio come fatto anche da altri Statuti e Regolamenti già analizzati, certifica la declinazione dei gruppi parlamentari quali soggetti in continuo divenire determinando così, come sotto ampiamente si discuterà, un implicito rigetto della principale argomentazione di quanti sostengono la qualifica dei Gruppi parlamentari quali Organi di Partito.

L’art. 2, suddiviso in quattro commi ed attento alla promozione della parità di genere, si occupa della determinazione dell’indirizzo politico. È interessante notare come (giustamente ad avviso di chi scrive e differentemente da quanto fatto da altri Statuti o Regolamenti sopra esaminati) non vi sia alcun rimando al rispettivo Partito.

Gli artt. dal 3 al 10 trattano dell’organizzazione del Gruppo; dall’art. 11 all’art. 13 viene invece trattato la disciplina finanziaria del Gruppo; l’art. 14 della disciplina delle sanzioni.

Il Regolamento del Gruppo omologo al Senato conta invece 14 articoli.

Tuttavia, è qui necessario notare la differente denominazione rispetto all’omologo Gruppo alla Camera. Non Italia Viva bensì Italia Viva – PSI: si è già avuto modo di analizzare il caso dell’anomala e dibattuta⁵⁷ formazione del Gruppo parlamentare Italia Viva – PSI ed è qui necessario porre qualche ulteriore argomentazione, che consentirà di dettagliare maggiormente quanto già esposto sugli artt. 14, comma 4 e 15, comma 3 r.S.: come visto nel Capitolo 1 il Gruppo parlamentare Italia Viva - PSI (formato da 14 Senatori esplicazione di Italia Viva ed uno solo del PSI) poggia le proprie basi su una debole formulazione letteraria dell’art. 14 r.S., all’indomani della revisione regolamentare del 2017. Con l’appena citata riforma si è inteso tentare (evidentemente con scarsi risultati) la frammentazione parlamentare mediante la limitazione del c.d. transfughismo parlamentare, mediante l’impossibilità di formare Gruppi in corso di legislatura se non, come disposto dal 15, comma 3 r.S., dall’unione di Gruppi già esistenti. In realtà e come rilevato in dottrina⁵⁸, le prescrizioni dell’art. 15, comma 3 r.S paiono in contrasto con quelle

⁵⁷ Si veda E. La Fauci, *La riforma del Regolamento del Senato sui Gruppi parlamentari: innovazione formale o rivoluzione sostanziale?*, cit., pp. da 54 a 56; G. Maestri, *Il nuovo gruppo “PSI-Italia viva” al senato: le falle della riforma “antiframmentazione” del Regolamento*, in un contributo per lacostituzione.info, 2019. È anche da notare che, quanto accaduto in merito all’interpretazione degli artt. 14 e 15 r.S., era in parte stato anticipato da S. Curreri in *Osservazioni a prima lettura sulla riforma organica del Regolamento del Senato*, in Rassegna Parlamentare, n. 3/2017, p. 646 e, sempre da S. Curreri, *Liste-matrioska e gruppi parlamentari*, in un contributo per lacostituzione.info, 2018.

⁵⁸ Il riferimento è ad E. La Fauci, *La natura giuridica dei gruppi parlamentari e il loro ruolo fondamentale all’interno del parlamento*. cit., pp. da 49 a 54, o anche a G. Maestri, *Il nuovo gruppo “PSI-Italia viva” al senato: le falle della riforma “antiframmentazione” del Regolamento*. E’ altresì possibile consultare M. Podetta, *la nuova disciplina dei gruppi al senato tra demagogia riformista, dubbi costituzionali e distorsioni applicative*, in Costituzionalismo.it, fascicolo 1/2020, pp. da 140 a 142.

del 14, comma 4 r.S., che, invece, parrebbe ammettere la formazione di Gruppi in corso di Legislatura (anche se non composti dall'unione di Gruppi preesistenti) purchè rappresentativi di “singoli partiti o movimenti politici che si siano presentati alle elezioni uniti o collegati”⁵⁹. Ed è proprio l'appena riportata (apparente) contraddizione, al di là degli ovvi e differenti significati dei termini “uniti” e “collegati”⁶⁰ che ha concesso la formazione del Gruppo parlamentare Italia Viva – PSI, le cui modalità di formazione sono già state in precedenza esposte. A chi scrive, tuttavia e nonostante quanto la dottrina abbia evidenziato, non pare esservi alcuna contraddizione (se non si voglia forzare la ricerca di contraddizioni) tra l'art. 14, comma 4 r.S. ed il 15, comma 3 r.S. Infatti, soprattutto dalla prospettiva della continuità strutturali con la quale sono disposti, l'art. 15 r.S. può esser visto come una specificazione del 14. r.S., mediante la quale il disposto del 15, comma 3 r.S. va a completare la disciplina posta dal 14, comma 3 r.S.: ed è così che viene, in un primo momento, posta la possibilità di formare Gruppi solamente se rappresentativi di forze politiche presentatesi alle elezioni “unite o collegate”, per poi precisare che ciò può avvenire, nel corso della Legislatura, unicamente qualora ciò derivi dall'unione di Gruppi già esistenti. Per cui, la ratio che chi scrive evince dalle norme in esame è quella, oltre alla limitazione della frammentazione parlamentare, di voler evitare che forze politiche presentatesi, magari in contrapposizione agli elettori al momento dell'appuntamento elettorale, finiscano poi, nel corso della stessa Legislatura nascente da quelle elezioni, per convergere nello stesso Gruppo parlamentare. Ciò che invece pare quanto mai anomalo e difficilmente giustificabile dalla lettera dei Regolamenti parlamentari (per quanto chi scrive non approvi, come si è detto e come si ribadirà, gli elementi di riforma volti alla limitazione della mobilità parlamentare mediante il collegamento tra Gruppi parlamentari e partiti⁶¹),

⁵⁹ Art. 14 comma 4 r.S.

⁶⁰ Come evidenziato da G. Maestri, *Il nuovo gruppo “PSI-Italia viva” al senato: le falle della riforma “antiframmentazione” del Regolamento*, cit., in rapporto alla distinzione tra i termini uniti e collegati, “il primo aggettivo rimanda alle forze che costituiscono insieme una lista (...); il secondo fa pensare invece alle liste collegate in coalizione, che sostengono il medesimo candidato nei vari collegi uninominali”.

⁶¹ Sul punto pare convergere M. Podetta, *la nuova disciplina dei gruppi al senato tra demagogia riformista, dubbi costituzionali e distorsioni applicative*, cit., pp. da 174 a 190, nella misura in cui sostiene come, riforme regolamentari volte a garantire una proiezione del sistema partitico in

è la formazione stessa del Gruppo parlamentare di denominazione Italia Viva che, in quanto non esistente al momento delle elezioni, non avrebbe potuto, per natura stessa delle cose, essere né collegato né tantomeno unito a forza politica alcuna.

L'art. 1, composto da 5 commi, disciplina la composizione del Gruppo e le stesse considerazioni precedentemente riportate per lo Statuto possono essere ampliate al Regolamento in analisi.

I successivi articoli trattano dei principi di funzionamento (art. 1), dell'organizzazione interna (artt. dal 3 al 10), della disciplina della trasparenza e pubblicità (art. 11) e delle sanzioni (art. 12).

III.2.1.6 Partito Democratico

Lo statuto del gruppo parlamentare del Partito Democratico si compone di 12 articoli.

Il primo disciplina la formazione del gruppo mediante un chiaro riferimento (e, per la visione che qui si condivide dei gruppi parlamentari, è da guardare con sfavore) alle liste elettorale contrassegnate dal corrispettivo Partito.

Il secondo articolo si occupa degli indirizzi politici del gruppo, non facendo cenno (e ciò è da guardare con favore) ad alcun collegamento con l'indirizzo del Partito.

Successivamente lo Statuto tratta della composizione di gruppo, (artt. dal 3 all'8), della disciplina delle sanzioni (art. 9), degli aspetti finanziari (artt. 10 ed 11), della gestione amministrativa e contabile (art.12) e delle modalità di approvazione dello Statuto (art. 13).

Il regolamento del gruppo omologo al Senato si compone di 12 articoli.

Analogamente allo Statuto del gruppo alla Camera, l'art. 1 disciplina la composizione di gruppo ma, differentemente dallo Statuto, mediante esplicito richiamo ai regolamenti parlamentari.

L'art. 2 disciplina i principi di funzionamento ponendo attenzione alla libertà di coscienza. Si noti come al comma 3 viene posta la possibilità di votare in maniera dissidente salvo la necessità di “previamente informandone il Presidente o i Vicepresidenti di gruppo” previsione che, ad avviso di chi scrive, non è

parlamento, contrasti tanto col 67 Cost. (andando al limitare la libertà di mandato del parlamentare che diviene libertà di mandato del gruppo parlamentare), quanto con l'idea di rappresentanza pensata dal Costituente e, su tali argomentazioni, converge chi scrive.

perfettamente allineata al divieto di mandato imperativo di cui si è discusso sopra. L'articolo pone inoltre attenzione al collegamento tra l'operato dei senatori e le realtà territoriali di cui sono esplicazioni, in una sorta di attuazione della "base regionale" sulla quale il Senato viene eletto, ex art. 57 comma 1 Cost.

Successivamente, gli artt. dal 3 al 10 disciplinano l'organizzazione interna, l'art. 11 la trasparenza e la pubblicità ed il 12 la disciplina delle sanzioni.

III.2.1.7 Gruppo Misto

Si intende, in conclusione della sintetica descrizione di statuti e regolamenti dei gruppi parlamentari, porre in analisi i due regolamenti del gruppo misto. La terminologia usata non è casuale perché, differentemente dai gruppi parlamentari prima esposti, il gruppo misto non utilizza la terminologia statuto bensì distingue tra regolamento della Camera e regolamento del Senato⁶². Il regolamento del gruppo misto della Camera è composto da 12 articoli.

Il primo tratta della composizione del gruppo misto e disciplina le modalità di formazione delle correnti politiche all'interno dello stesso.

Gli art. dal 2 al 6 trattano dell'organizzazione interna mentre gli articoli 8 e 9 trattano del bilancio. Interessante è notare come l'art. 10 sia totalmente dedicato alla disciplina del funzionamento interno delle correnti politiche, a riprova dell'importanza che le stesse assumono alla Camera (come precedentemente esaminato in sede di analisi dei regolamenti parlamentari).

Anche in questo caso, come per lo Statuto della Lega, la disciplina della pubblicità (posta dall'art. 12) non dispone espressamente la pubblicazione dello statuto sul sito della Camera.

Il regolamento del gruppo misto al Senato contempla, invece, 14 articoli ed il primo tratta della composizione del gruppo non citando, differentemente dalla controparte alla Camera, le correnti politiche.

Gli art. dal 2 al 10 trattano dell'organizzazione interna, l'11 dei doveri dei componenti mentre il 12 delle incompatibilità. Manca, dunque, un articolo posto a disciplina delle forme di pubblicità.

⁶² Ciò pare, a chi scrive, essere una mera distinzione formale, in quanto, sul sito della Camera, il Regolamento del Gruppo misto viene raggruppato assieme agli Statuti degli altri Gruppi parlamentari, sotto la voce "Statuti dei Gruppi parlamentari".

Tuttavia, la più grande differenza tra i due regolamenti, risulta l'assenza totale di spazi dedicati alle correnti politiche nel gruppo misto del Senato, a differenza di quello della Camera che, oltre a trattarle nell'art.1, ne pone a disciplina un intero articolo: ciò è estremamente significativo delle due opposte visioni delle correnti politiche nel gruppo misto in seno alle due Camere del Parlamento Repubblicano, di cui già si è abbondantemente discusso nel Capitolo 1.

III.3 Gli orientamenti della dottrina

III.3.1 A supporto della natura privatistica dei gruppi parlamentari

Nella descrizione delle posizioni dottrinali circa la natura giuridica dei gruppi Parlamentari, si partirà con la descrizione degli elementi a supporto della natura privata.

Si è tentato in dottrina di sostenere la natura privatistica dei gruppi parlamentari mediante la critica delle tesi pubblicistiche, tanto a quelle che qualificano i Gruppi Parlamentari quali organi delle Camere tanto a quelle che, pur non qualificando i Gruppi parlamentari quali organi della Camere, tendono comunque a darne una classificazione pubblicistica. Si è negata la qualificazione dei Gruppi quali organi delle Camere sostenendone la contrapposizione con la definizione stessa di organo, indicante un soggetto suscettibile di impegnare la volontà dell'ente cui appartiene. La dottrina in esame sostiene⁶³, infatti, che i gruppi parlamentari curino interessi propri⁶⁴ (o tutt'alpiù del partito di cui sono esplicazione) e non quelli del Legislatore cui sono parte. Ancora, viene criticata la mancanza di elementi dottrinali a supporto del collegamento tra la qualificazione degli organi parlamentari quali organi delle camere ed il rispettivo regime. È stato infatti sostenuto, da parte della dottrina supportante la visione organicistica dei Gruppi parlamentari, come il particolare rapporto di lavoro che gli stessi instaurino con i propri dipendenti sia dovuto ad una

⁶³ Si riferisce all'opera di S. Banchetti *La natura giuridica dei gruppi parlamentari*, in Il Parlamento della Repubblica: organi; procedure, apparati, Camera dei deputati. Ufficio pubblicazioni e relazioni con il pubblico, 2008. - Vol. 2, p. 665.

⁶⁴ La negazione della natura pubblica dei Gruppi parlamentari, in virtù di un presunto (quanto improprio) perseguitamento di propri interessi, viene sostenuta anche da P. Marsocci, *Lo Status dei parlamentari osservato con la lente della disciplina interna dei gruppi. Gli argini (necessari) a difesa dell'art. 67*, cit., pp 3 e 4.

particolare “autonomia amministrativa”⁶⁵. Adesso, la dottrina in esame critica tanto la superficialità che caratterizza la suddetta definizione di “autonomia” quanto la mancanza (o la debole presenza) di supporti giuridici, ritenuti invece necessari, a favore dell’attribuzione dell’autonomia ai Gruppi Parlamentari. Si arriva così a negare la titolarità dell’autonomia contabile e normativa dei Gruppi parlamentari, riconoscendogli invece una limitata autonomia organizzativa⁶⁶. Sulla base delle assunzioni appena riportate, la dottrina che si sta descrivendo attribuisce, prima, un carattere di “indipendenza sostanziale”⁶⁷ ai Gruppi parlamentari rispetto alla Camere Repubbliche e, poi, sostiene l’incoerenza che vi sarebbe tra la qualifica pubblicistica dei gruppi parlamentari (nella visione che vedrebbe gli stessi quali organi delle Camere) ed il regime applicato, tipico delle associazioni. Tale dottrina, in definitiva, nega la qualifica pubblicistica dei gruppi parlamentari (in quella che pare un’eccessiva svalutazione del ruolo degli stessi, tesa unicamente al sostenimento della propria tesi) criticando, da un lato, l’attribuzione di funzioni pubblicistiche ai gruppi parlamentari e, dall’altro, sostenendo come i gruppi Parlamentari, piuttosto che tutelare interessi di natura pubblica, tutelino i propri particolari interessi. Per cui, in virtù delle considerazioni appena riportate, la dottrina che si sta analizzando tende ad esaltare la natura privatistica dei gruppi parlamentari, in una descrizione tutta incentrata sulla struttura degli stessi, oltre che volta alla limitazione delle funzioni dei Gruppi parlamentari all’organizzazione dei lavori.

Pare adesso opportuno proporre alcune osservazioni rispetto agli argomenti appena riportati. La dottrina sopra descritta e supportante la natura privatistica dei Gruppi parlamentari pare, a chi scrive, lacunosa da una pluralità di punti di vista. Si parta

⁶⁵ S. Banchetti, *La natura giuridica dei gruppi parlamentari*, cit., p. 666

⁶⁶ I riferimenti sono al saggio di S. Banchetti, *La natura giuridica dei gruppi parlamentari*, cit. Nella appena citata opera, l’autore sostiene: l’incapacità dei Gruppi parlamentari di impegnare la volontà dell’organo cui appartengono, p. 665, sostenendo che “È facile rilevare che in nessun caso il gruppo parlamentare esprime la volontà di Camera e Senato, né impegna ovvero opera per conto di dette istituzioni”; ancora, l’autore critica la pubblicità dei gruppi parlamentari affermandone la mancanza di autonomia, p. 666, sostenendo che “L’autonomia, inoltre, caratterizza una qualità dell’ente pubblico e deve essere specificamente attribuita” e poi p. 667, sostenendo che “l’<<autonomia>> di cui godono i gruppi parlamentari ha ben poco a che fare con l’autonomia riconosciuta ai soggetti pubblici”.

⁶⁷ Stefano Banchetti, *La natura giuridica dei gruppi parlamentari*, cit., p. 668.

dalla principale motivazione posta a sopporto della natura privatistica, ovvero della struttura di cui si compongono i gruppi parlamentari, che li collocherebbe in una dimensione di diritto Comune. Ma ciò che rileva, prima ancora della struttura, è la funzione esercitata. Per cui, in un'ottica di separazione tra funzione esercitata e struttura organizzativa, bisogna comprendere se è dalla funzione che ne deriva la struttura o se, di contro, è la struttura a determinarne la funzione. Si ragioni dunque sulla funzione stessa dei Gruppi parlamentari, così come nei paragrafi precedenti analizzata. Ebbene, risulta chiaro come un soggetto titolare di quello sopra qualificato quale potere giuridico, risulta esercitare una funzione fondamentale (quella di espressione del voto dei parlamentari che lo compongono) che, da un lato, impegna (ed in maniera anche importante) la volontà del soggetto cui appartiene mentre, dall'altro, persegue scopi di (enorme) rilevanza pubblica. Per tali ragioni, non si può accogliere la riduzione delle funzioni dei Gruppi parlamentari a scopi organizzatori: un'assunzione del genere non tiene conto dell'enorme impatto che l'organizzazione dei gruppi ha nelle scelte di votazione del singolo parlamentare (sia chiaro, sempre in tutela delle posizioni dissidenti così da non ledere l'art. 67 Cost.). Per cui, ciò che rileva non è la semplice sussistenza di funzioni organizzatorie, ma l'impatto che tali funzioni hanno nelle scelte del singolo parlamentare. E' ovvio come l'esistenza stessa dei gruppi parlamentari porti ad un esito delle votazioni (e dunque alla formazione di una determinata volontà del Legislatore) totalmente diverso da quello che si raggiungerebbe qualora gli stessi Gruppi parlamentari non esistessero. Ed è dunque il sostanziale impatto che i Gruppi parlamentari hanno nel direzionare la formazione della volontà del nazionale organo rappresentativo a rendere non riducibile la funzione degli stessi a meri scopi organizzatori. A bene vedere non possono, in questa sede, essere accolte le critiche apportate alla qualifica dei gruppi parlamentari quali organi delle Camere. Infatti, i principali motivi a supporto di tale critica risultano essere la presunta tutela di interessi propri⁶⁸ (e non dell'organo cui appartengono) oltre che

⁶⁸ P. Marsocci, *Lo Status dei parlamentari osservato con la lente della disciplina interna dei gruppi. Gli argini (necessari) a difesa dell'art. 67*, cit., pp 3 e 4.

l'impossibilità dei Gruppi di impegnare la formazione della volontà dell'organo cui appartengono.

Tuttavia, con attinenza alla prima motivazione, v'è una smentita a livello costituzionale, disposta dall'art. 67 Cost. Infatti, ai sensi dell'art. 67 Cost., i parlamentari tutelano l'interesse della Nazione, analogo interesse perseguito dal Legislatore intero. Ma, se i Gruppi parlamentari si compongono di singoli parlamentari, sarebbe privo di valide motivazioni supporre che l'interesse (quello della Nazione) che dovrebbe essere perseguito dal singolo parlamentare, cambi nel momento in cui i parlamentari si aggregano in Gruppo: un'accezione del genere par invece fondarsi unicamente sui risvolti negativi derivanti dall'ancora incontrastato rapporto Partiti – Gruppi parlamentari anziché fondarsi su una solida base giuridica, il che pare aggravato dal contrasto del perseguitamento di interessi propri da parte dei Gruppi parlamentari (come sostiene chi ne supporta la natura privata) rispetto all'obiettivo di rappresentanza nazionale posta dall'art. 67. Cost.

Inoltre e con attinenza alla seconda motivazione, seppur vero che il singolo Gruppo Parlamentare non possa concorrere alla formazione dell'intera volontà del soggetto cui appartiene, è pur vero che può concorrere alla sua determinazione. È infatti l'insieme delle volontà manifestate, mediante l'esplicazione del voto dei singoli Gruppi Parlamentari, a consentire la formazione (e la conseguente esplicazione verso l'esterno) della volontà Parlamentare. Per tale motivo, vi sarebbe da ragionare (in contrapposizione alla dottrina privatistica sopra richiamata) sulla possibile qualifica dei gruppi parlamentari quali Organi delle Camere: ciò verrà fatto sia nel successivo paragrafo (che fornirà elementi dottrinali a supporto della visione pubblicistica dei Gruppi Parlamentari) quanto nelle conclusioni del presente Capitolo, dove si trarranno le somme dei ragionamenti di cui si sta discutendo.

III.3.2 A supporto della natura pubblicistica dei gruppi parlamentari

Come anticipato nel precedente paragrafo vi sono, in dottrina, posizioni supportanti la natura pubblicistica dei gruppi parlamentari e tendenti (almeno prevalentemente) a classificarli quali organi delle Camere.

A supporto di quanto detto viene sostenuto come i Gruppi parlamentari siano soggetti necessari, in quanto previsti dagli artt. 72 e 82 Cost⁶⁹. La necessaria esistenza dei gruppi parlamentari è anche derivabile dalla necessaria attribuzione (come chiaro dall'analisi dei Regolamenti parlamentari presentati nel primo Capitolo) dei Parlamentari ad un determinato gruppo. Ed è proprio la necessaria attribuzione dei Parlamentari ai Gruppi, congiuntamente all'esistenza del Gruppo misto (al quale i Parlamentari vengono attribuiti qualora non dichiarino l'appartenenza ad un determinato Gruppo), una delle principali argomentazioni che consente di sostenere la tesi dei Gruppi parlamentari quali organi delle Camere, oltre che di rigettare quella dei Gruppi quali organi di Partito. Infatti, come è stato rilevato in dottrina, il fatto che i Gruppi parlamentari siano definiti quali proiezioni parlamentari dei partiti non implica la necessaria qualificazione degli stessi quali Organi interni di Partito⁷⁰. Ciò è evidente da più fattori. In primo luogo, dai fattori sopra analizzati: la tesi che supporta la visione dei gruppi parlamentari quali organi di partito sostiene come i gruppi parlamentari si formino, sostanzialmente, già prima della formazione delle due Camere. In ragione di tale argomentazione, non potrebbe esistere (in quanto non compatibile con l'argomentazione a supporto dei gruppi parlamentari quali organi di partito) un gruppo, come quello Misto, necessariamente formatosi dopo la formazione delle Camere Repubbliche (in quanto composti, come sopra precisato, da Deputati e Senatori che non dichiarino l'appartenenza a ciascun Gruppo). In secondo luogo (ed è l'argomento più forte a favore del rigetto della tesi che si sta discutendo), una qualifica dei Gruppi parlamentari quali organi di Partito determinerebbe una sorta di subordinazione

⁶⁹ Si veda quanto detto dai Senatori Bartolomei, Cipellini, Schietroma, Venanzetti, Anderlini, Bruggerm Fassino e Fosson, Atti Parlamentari, Senato della Repubblica, *Norme in materia di comando del personale con rapporto di pubblico impiego*, Comunicato alla Presidenza 8 novembre 1979, N. 435, dove si sostiene che “È doveroso (...) soffermarsi sull'esatta collocazione dei Gruppi nell'ambito parlamentare. Non esiste alcun dubbio sulla loro obbligatoria formazione, quindi sulla rilevanza giuridica che essi hanno ex lege e non già per volontà degli aderenti. Gli art. 72 e 82 della Cost. prevedono espressamente tali organismi confermati dai Regolamenti della Camere e del Senato”.

⁷⁰ Il riferimento è ai Senatori Bartolomei, Cipellini, Schietroma, Venanzetti, Anderlini, Bruggerm Fassino e Fosson, Atti Parlamentari, Senato della Repubblica, *Norme in materia di comando del personale con rapporto di pubblico impiego*, Comunicato alla Presidenza 8 novembre 1979, N. 435, p. 3, dove si sostiene che “in ordine alla identificazione della natura giuridica dei Gruppi parlamentari, deve concludersi che questi, pur costituendo la proiezione parlamentare dei partiti, vanno qualificati come organi interni della Camere”.

degli stessi rispetto ai partiti, dovendo degli organi di Partito (in virtù della definizione stessa di organo precedentemente richiamata) agire in funzione dell'esercizio della volontà del soggetto che rappresentano (nel caso di specie, il rispettivo Partito). Ed è ovvio come una tale mortificazione del ruolo dei gruppi parlamentari contrasti col divieto di mandato imperativo di cui all'art. 67 Cost. Non pare opportuno richiamare i motivi di contrasto, essendosi già abbondantemente analizzati nel Capitolo 1 del presente lavoro. In terzo luogo, una visione dei Gruppi parlamentari quali organi di partito è in chiaro contrasto con i cambi di rapporti di forza giuridica parlamentare, di cui si è discusso nel Capitolo 2. Per la stessa ratio sottesa all'incompatibilità tra la qualifica di Gruppi parlamentari quali Organi di partito ed esistenza del Gruppo Misto, anche i cambi di rapporti di forza giuridica parlamentare (o, se si preferisce la definizione comunemente vigente, la mobilità parlamentare) determina cambiamenti di forma dei gruppi Parlamentari. Per cui, l'argomentazione dei Gruppi parlamentari quali organismi formatisi già prima della formazione delle Camere, perde di credibilità: la mobilità parlamentare fa dei gruppi parlamentari degli organismi in continuo divenire, insuscettibili dunque di composizione aprioristica.

Precisando come un ulteriore elemento a supporto della natura pubblicistica⁷¹ dei gruppi parlamentari è la destinazione, agli stessi, di contributi a carico delle Camere⁷², è adesso opportuno (analogamente a quanto fatto per l'esame della dottrina a supporto della natura privata dei Gruppi parlamentari) presentare una serie di osservazioni.

⁷¹ La natura pubblicistica dei Gruppi parlamentari viene altresì sostenuta da E. La Fauci, *La riforma del Regolamento del Senato sui Gruppi parlamentari: innovazione formale o rivoluzione sostanziale?*, cit., pp da 43 a 49 e da 57 a 60. con le cui argomentazioni, in particolar modo nella misura in cui l'autrice difende la fondamentalità dei Gruppi parlamentari negli ambienti parlamentari ed, in virtù di ciò, la loro natura pubblica, chi scrive risulta essere (come si avrà modo di dettagliare nel successivo Capitolo) particolarmente in accordo.

⁷² Si veda S. Banchetti, *La natura giuridica dei gruppi parlamentari*, cit., Camera dei Deputati, 2008, p. 664; si veda anche, seppur implicitamente sostenendone i casi di esclusione dal contributo, U. Ronga, *Partiti personali e vicende dei gruppi parlamentari nell'esperienza recente. Contributo allo studio della XVII e della XVIII Legislatura*, in Federalismi.it, n. 12/2020, p. 227; per un approfondimento sulle dotazioni (finanziarie e non) spettanti ai gruppi parlamentari, è possibile consultare N. Lupo e L. Gianniti in *CORSO DI DIRITTO PARLAMENTARE*, cit.

Le argomentazioni riportate parrebbero orientare la classificazione dei Gruppi parlamentari quali organi interne alle Camere e l'argomentazione più forte a supporto di tale assunzione risulta essere quella che richiama le previsioni Costituzionali. E, se si è già più volte argomentata l'enorme rilevanza dell'art. 67 Cost., pare adesso il caso di porre qualche elemento in più sugli art. 72 ed 82 Cost. Le tesi privatistiche tendono a sminuire la portata di tali previsioni, derivando dalle stesse la mera esistenza formale dei Gruppi parlamentari, senza dunque rinvenire nelle stesse alcun necessario collegamento tra i Gruppi e la loro classificazione quali organi delle camere. E' invece necessario considerare come gli artt. 72 e 82 Cost. colleghino i Gruppi parlamentari al principio proporzionalistico: l'artt. 72 dispone come le commissioni (anche permanenti⁷³) devono rispecchiare la composizione dei Gruppi parlamentari; l'art. 82 dispone come la formazione delle commissioni di inchiesta sia subordinata all'applicazione del principio proporzionalistico rispetto alla composizione dei Gruppi Parlamentari. Adesso si pensi all'enorme rilevanza assunta dalle Commissioni nella determinazione di lavori Parlamentari, tanto che in dottrina si è sostenuto che quello vigente sia il Parlamento dei lavori in Commissione⁷⁴. E la necessaria composizione proporzionale delle commissioni Parlamentari rispetto ai gruppi, statuita dagli artt. 72 e 82 Cost., ponendo quasi a fondamento della formazione delle commissioni i gruppi parlamentari, non fa altro che esaltare (seppur implicitamente) l'enorme rilevanza degli stessi. Se infatti, come si è detto, le Commissioni parlamentari hanno un'enorme rilevanza per il funzionamento delle Camere, e se le stesse sono formate in maniera proporzionale rispetto alla composizione dei Gruppi parlamentari allora, da un lato, i Gruppi parlamentari non potrebbero non esistere mentre, dall'altro, la necessaria funzionalità dei Gruppi alla formazione delle Commisioni parlamentari (comunemente classificate, anche dai sostenitori da quanti sostengono la natura privata dei Gruppi parlamentari, quali Organi delle Camere) rende non accoglibile

⁷³ È interessante notare come N. Lupo e L. Gianniti in *Corso di Diritto Parlamentare*, cit., p. 155, ritengono che tale formulazione letteraria, espressa nel 72 Cost., sia indicativa di una preferenza del Costituente per le commissioni non permanenti, essendo quelle permanenti l'eccezionalità. Tuttavia, come sostenuto anche dai due autori su citati, le commissioni permanenti, lontane dall'essere l'eccezione che implicitamente esplicherebbe l'art. 72 Cost., sono diventate la regola del "Parlamento in Commissione"

⁷⁴ Così si sono espressi N. Lupo e L. Gianniti in *Corso di Diritto Parlamentare*, cit., p. 149.

qualunque classificazione dei Gruppi parlamentari se non quella che li vede come organi delle Camere: in caso contrario non si comprenderebbe come dei non – Organi delle Camere possano, seppur implicitamente, legittimare degli Organi interni delle Camere. Ma se, per quanto detto, i Gruppi parlamentari sono da considerarsi Organi dalle Camere, le argomentazioni sopra riportate riguardo la difficile comprensione di come soggetti esterni alle camere possano legittimarne Organi interni è da estendersi anche alla possibile legittimazione (sostenuta dalle tesi privatistiche di cui si è discusso) degli stessi Gruppi da parte dei rispettivi Partiti: se infatti, come dimostrato, i Gruppi sono organi delle Camere, come già detto non si comprenderebbe (ed è questo il caso di essere produttivamente ripetitivi) come dei non – organi delle Camere (i Partiti in tal caso) possano legittimarne, invece, degli organi interni quali i Gruppi parlamentari. Viene così posta un’ulteriore argomentazione che sembrerebbe determinare la definitiva caduta della principale argomentazione sostenuta dalle tesi privatistiche⁷⁵ che qualifica i Gruppi parlamentari quali organi di partito formatisi prima della formazione delle Camere.

III.4 Gruppi parlamentari e partiti: distinzioni nella natura

Nel Capitolo in essere si sono analizzati prima Statuti e Regolamenti di Gruppi omologhi tra Camera e Senato e, poi, si è passati all’esame delle principali posizioni dottrinali a supporto della natura pubblica o privata dei Gruppi parlamentari.

In conclusione pare opportuno proporre ulteriori riflessioni che, tramite l’intarsio di fonti statutarie e posizioni dottrinali (analizzate nel presente Capitolo), di fonti legislative e giurisprudenziali (analizzate nel Capitolo 2) e di fonti costituzionali e regolamentari (analizzate nel Capitolo 1), si proporranno di arrivare ad una conclusione circa l’effettiva natura dei gruppi parlamentari, in un’ottica di separazione tra organizzazione e funzione.

Nel perseguire il su indicato intento, si parta dall’analisi di un ulteriore posizione dottrinale riguardante la natura dei Gruppi parlamentari: quella sostenente che gli

⁷⁵ E’ inoltre da notare, come rilevato da E. La Fauci, *La riforma del Regolamento del Senato sui Gruppi parlamentari: innovazione formale o rivoluzione sostanziale?*, cit., pp. da 46 a 48, in favore della natura pubblicistica dei Gruppi parlamentari, parrebbero essersi espressi anche gli Organi di giustizia costituzionale.

stessi abbiano natura né pienamente pubblica né pienamente privata, bensì natura mista. La scelta di porre l'analisi di tale posizione dottrinale nel presente paragrafo (e non in quelli precedenti dedicati alle posizioni dottrinali sulla natura dei Gruppi parlamentari) è dovuta all'enorme funzionalità delle principali motivazioni di quanti sostengono la natura mista⁷⁶ dei Gruppi parlamentari nell'obiettivo di indagine che si vuole raggiungere. I sostenitori di tale tesi ritengono infatti la duplice natura dei gruppi parlamentari, pubblica e privata, giustificata in virtù di una distinzione tra organizzazione e funzione: la natura pubblica si esplicherebbe nell'ambito funzionale dei gruppi parlamentari e, dunque, nella loro attività parlamentare; la natura privata si esplicherebbe nell'ambito organizzatorio. Ed a supporto di quanti professano la natura mista dei gruppi parlamentari parrebbe esserci anche un'ordinanza della corte di Cassazione⁷⁷ la quale definisce un duplice ambito di attività dei gruppi parlamentari, quello squisitamente parlamentare (e rientrante nel regime di autodichia) e quello politico (non rientrante nel regime di autodichia e dunque escluso dalla possibile non – interferenza dell'autorità giudiziaria)⁷⁸. Tuttavia, a ben vedere il nesso tra la principale motivazione di quanti sostengono la natura mista dei gruppi parlamentari e quanto espresso dalla Corte di

⁷⁶ In favore di una natura ibrida dei Gruppi parlamentari parrebbe essersi espressa anche A. Ciancio, *I Gruppi parlamentari. Studio intorno a una manifestazione del pluralismo politico*, cit.

⁷⁷ In tal senso si è espresso U. Ronga, *Partiti personali e vicende dei gruppi parlamentari nell'esperienza recente. Contributo allo studio della XVII e della XVIII Legislatura*, cit., p. 205, sostenendo che “Potrebbe concludersi (...) che i gruppi parlamentari (...) sarebbero associazioni di natura privata, per quanto riguarda la loro struttura interna e i rapporti con terzi; soggetti di natura pubblicistica per quanto riguarda l’attività parlamentare. In tal senso depone una pronuncia della Corte di Cassazione del 2004”.

⁷⁸ Il riferimento è all'ordinanza 3335 del 19/02/2004, Corte di Cassazione, dove la Corte di Cassazione afferma “Nel quadro costituzionale vigente, vanno distinti due piani di attività dei gruppi parlamentari: uno squisitamente parlamentare, in relazione al quale i gruppi costituiscono gli strumenti necessari per lo svolgimento delle funzioni proprie del Parlamento, come previsto e disciplinato dalle norme della Costituzione, dalle consuetudini costituzionali, dai regolamenti delle Camere e dai regolamenti interni dei gruppi medesimi; l’altro, più strettamente politico, che concerne il rapporto del singolo gruppo con il partito politico di riferimento, ed in ordine al quale i gruppi parlamentari sono da assimilare ai partiti politici, cui va riconosciuta la qualità di soggetti privati, con conseguente esclusione del divieto di interferenza da altri poteri, e in particolare dall’autorità giudiziaria, non essendo configurabile un’estensione nell’ambito dell’autodichia parlamentare – che, costituendo un’eccezione al principio cardine dell’indifettibilità della giurisdizionale davanti ai giudici comuni, è insusettibile di applicazione fuori dai casi previsti - a tutte quelle attività del gruppo parlamentare che, fuoriuscendo dal campo applicativo del diritto parlamentare, non siano immediatamente collegabili con specifiche forme di esercizio di funzioni parlamentari”.

Cassazione non sembra, a chi scrive, essere fondato. Si è detto di come i sostenitori della natura mista dei gruppi parlamentari ne professano una duplice disciplina funzionale ed organizzatoria. Ma la Corte di Cassazione, più che incentrare quanto espresso su una distinzione funzione – organizzazione, parrebbe farlo su una distinzione funzione – funzione. Ciò è ovvio dalla premessa fatta dalla Corte di Cassazione dove vengono definiti “due piani di attività” che si proveranno a raffigurare nella seguente tabella:

TABELLA 3.1		
DUPLICE FUNZIONE DEI GRUPPI PARLAMENTARI		
Natura	Attività	Giurisdizione
Giuridica	Parlamentare	Autodichia
Politica	Extra - Parlamentare	Diritto Comune

Fonte: elaborazione personale

Come si evince dall’osservazione della tabella 3.1, la Corte di Cassazione non fa altro che affermare l’ovvio (che tuttavia necessita sempre di essere giuridicamente statuito, così da evitare interpretazioni distorcenti i testi giuridici, salvo i margini di interpretazione che gli stessi, inevitabilmente e per via del necessario adattamento al cambiamento dei tempi, lasciano). Ebbene, la Suprema Cassazione non fa altro che statuire, in perfetta contiguità con le due tipologie di attività individuate nel Capitolo 2 del presente lavoro, due tipologie di attività sottese alle funzioni dei gruppi parlamentari: una giuridica ed una politica. La distinzione nella natura giuridica/politica delle due attività rappresentate in figura 3.1 risulta chiara ed inequivocabile dalle parole utilizzate dalla stessa corte che, nell’analisi dell’attività parlamentare dei gruppi parlamentari effettua esplicativi richiami ai testi giuridici (nella fattispecie fonti costituzionali scritte e consuetudinarie, fonti regolamentari e fonti statutarie). Per cui, mediante il richiamo ai testi giuridici in riferimento all’attività parlamentare dei gruppi la Cassazione non fa altro che affermare implicitamente come la natura dei gruppi vada ricercata negli stessi testi. È pur vero che la Cassazione richiami anche una seconda tipologia di attività dei gruppi parlamentari, esplicitamente definita quale politica e sottratta dall’applicabilità del

regime di autodichia⁷⁹. Ma con ciò la Cassazione non fa altro che affermare l'applicabilità ai gruppi parlamentari di una caratteristica che accomuna tutti i soggetti aventi (in maniera comunemente accettata) natura pubblica: per fare un esempio su tutti, si pensi alla pubblica amministrazione che, nel perseguire interessi di natura privata, sia anch'essa sottoposta ad un regime di diritto comune⁸⁰; ancora, si pensi agli stessi parlamentari, indubbiamente attori pubblici e tuttavia il cui regime di insindacabilità (nelle più autorevoli assunzioni dottrinali⁸¹ e nei più recenti risvolti legislativi⁸² e giurisprudenziali⁸³) è applicabile unicamente a tutela delle dichiarazioni strettamente funzionali all'attività di parlamentare. Dunque, come evidente dai richiami appena effettuati, negli attori pubblici vi è sempre uno spettro d'attività che, non essendo strettamente collegabile all'attività pubblica, viene sottoposto ad un differente regime che, data la diversa ed (ovvia) meno importante funzionalità (per loro stessa natura fini pubblici risultano sempre maggiormente importanti rispetto a fini privati), risulta caratterizzato da un differente grado di tutela. Ed è in virtù delle argomentazioni appena presentate che l'ordinanza 3335 del 2004 della Corte di Cassazione, piuttosto che porsi a supporto

⁷⁹ Col termine autodichia si intende la cosiddetta “giurisdizione domestica” e cioè la capacità delle Camere di gestire, senza ingerenze esterne e dunque in deroga al principio di separazione dei poteri, le vicende del Parlamento Repubblicano. Per approfondimenti sul concetto di autodichia si rimanda ai regolamenti Parlamentari, ex artt. 12 c. 3 r.C. e 12 c. 1 r.S., dove l'autodichia viene disciplinata.

⁸⁰ Ciò è ben chiaro dalla lettura dell'art. 1 c. 1 bis della L 241/1990, che recita come “la pubblica amministrazione, nell'adozione di atti di natura non autoritativa, agisce secondo le norme di diritto privato salvo che la legge disponga diversamente”. Per approfondimenti sul concetto di autoritatività si rimanda a M. Clarich, *Manuale di diritto amministrativo*, Quarta Edizione, Il Mulino, 2019, pp. 167 e 168.

⁸¹ Si pensi a L. Gianniti e N. Lupo, Corso di diritto Parlamentare, cit., p. 91, dove si sostiene che “non basta (...) un occasionale collegamento tra il comportamento contestato al parlamentare in giudizio e lo svolgimento del suo mandato, occorrendo invece un <<nesso funzionale>>: ossia una sostanziale identità tra le espressioni contestate (...) e la sua attività parlamentare.

⁸² Il riferimento è alla L 140/2003, art. 3 comma 1, disciplinante il perimetro di applicabilità dell'art. 68 Cost.

⁸³ L'iter seguito dal Giudice delle Legge in materia è iniziato con la pronuncia 289/1998 e culminato in quelle 10/2000 punto 4 e 11/2000 punto 4, nella quale viene definito come “il nesso funzionale deve cioè qualificarsi non come semplice collegamento di argomento o di contesto fra attività parlamentare e dichiarazione ma come identificabile dalla dichiarazione stessa quale espressione di attività parlamentare”. La Corte è poi intervenuta nuovamente sulla questione, con le sentenze 55/2014 e 144/2015 dove viene cristallizzata l'interpretazione dell'art. 3 della L 140/2003 sulla base delle sentenze precedentemente emesse e sopra richiamate. Per approfondimenti si rimanda alla lettura delle sentenze citate.

di quanti professano la natura mista dei gruppi parlamentari (come la dottrina precedentemente richiamata ritiene), ne sostiene invece la natura funzionalmente pubblica statuendo un regime di giurisdizione, differente e maggiormente invasivo, quando i gruppi parlamentari agiscono al di fuori degli scopi principali per cui gli stessi esistono o, per dirlo con parole della Cassazione, fuoriescono dal “campo applicativo del diritto parlamentare”⁸⁴. Ed è così che l’ordinanza in esame risulta scomponibile in due parti: l’una che accomuna l’attività extra parlamentare dei gruppi parlamentari a quella dei partiti (che si ricordi essere la dimensione extra parlamentare del partito); l’altra che disciplina implicitamente la natura pubblica dei gruppi parlamentari (nel momento in cui perseguono le funzioni principali per le quali esistono e, dunque, quelle strettamente parlamentari). Si noti come, nell’accomunare il regime dell’azione extraparlamentare dei gruppi parlamentari a quello dei partiti, la Cassazione non fa altro che definire implicitamente quale privato il regime sotteso all’azione dei partiti.

Pare adesso necessario rapportare i risultati ottenuti (poggianti le proprie fondamenta su una sentenza risalente al 2004) rispetto alle riforme regolamentari successivamente intervenute. Ebbene, le riforme regolamentari intervenute successivamente all’emanazione dell’ordinanza⁸⁵ non paiono in contrasto con quanto sopra detto ed, anzi, possono essere interpretate (in particolar modo alla Camera) con la lente della ordinanza sopra discussa. Con attinenza alle riforme del Regolamento della Camera: quella del 2009, andando ad intervenire sugli artt. 12, 153-ter e 154 r.C., non è utile per l’argomento in trattazione e, di certo, non invalida la tesi che si sta sostenendo; quella del 2012, invece, impatta sugli artt. 14, 15, 15-ter e 153-quater⁸⁶, intervenendo dunque: con riferimento all’art. 14, sulla definizione di Gruppo; con riferimento all’art. 15 r.C., sugli Statuti dei Gruppi e sui contributi e le dotazioni agli stessi garantiti; con riferimento all’art. 15-ter r.C., sul rendiconto dei Gruppi e sui rispettivi controlli. Da qui è da notare come, lungi

⁸⁴ Il riferimento è, ovviamente, alla sentenza 3335/2004 della Corte di Cassazione

⁸⁵ Si riferisce alle riforme regolamentari del 2009 e del 2012 per la Camera ed alle riforme regolamentari del 2009, del 2012 e del 2017 al Senato

⁸⁶ Articolo che, riguardando le modalità di pubblicazione dello stesso Regolamento, risulta essere l’unico interessato dalla riforma a non rilevare per ciò di cui si sta discutendo.

dall'invalidare la tesi sopra riportata, la modifica apportata all'art. 14 r.C., nella misura in cui va a definire i Gruppi parlamentari quali “associazioni di deputati” e “soggetti necessari al funzionamento della Camera”⁸⁷, che può dunque essere misurato sulla base dalla ordinanza 3335/2004 della Cassazione e, dunque, circoscrivendo il termine “associazione di deputati” a quell’attività dei Gruppi che “fuoriesce dal campo applicativo del diritto parlamentare”, a certificazione della natura funzionalmente pubblica si cui si è sopra detto.

Con attinenza, invece alla riforma del Regolamento del Senato, quella del 2007, intervenuta sull'art. 5 r.S., con lo scopo di legare la strutturazione dell’Ufficio di Presidenza alla composizione dei Gruppi, secondo modalità che saranno nel Capitolo successivo particolarizzate: basti qui anticipare che il legame tra l’Ufficio di Presidenza ed i Gruppi rende, per via dell’esaltazione dell’importanza e funzionalità dei Gruppi parlamentari nella determinazione della composizione di un organo interno delle Camere, quanto mai urgente (almeno, ad opinione di chi scrive) la loro classificazione e, conseguentemente, la loro disciplina quale pubblica. La riforma del 2012 va ad intervenire sugli artt. 15 e 16 r.S. e sull’introduzione dell’art 16-*bis* r.S., impattando sul regolamento⁸⁸ e sui contributi dei Gruppi parlamentari e, dunque, non invalidando la tesi di cui si sta testando l’attuale validità. Infine, della riforma organica del 2017 non è possibile ripercorrerne in questa sede l’enorme portata⁸⁹, importando invece la ratio di riduzione della frammentazione parlamentare alla stessa sottesa. Tuttavia, come già sopra anticipato, non si condividono le modalità attraverso le quali si persegue lo scopo, tendenti a legare il sistema dei Gruppi parlamentari a quello dei Partiti. V’è innanzitutto da segnalare come, una modifica del genere impatta

⁸⁷ Art. 14, comma 1 r.C.

⁸⁸ La questione è interessante in quanto viene posto l’obbligo di trasmissione del Regolamento dei Gruppi al Presidente d’Assemblea ma, non specificando, come tale obbligo si concreti in un controllo di legittimità da parte dello stesso Presidente (come si è già avuto modo di discutere sopra in riferimento alle lettere dei deputati Magi e Ceccanti e alla successiva risposta del Presidente d’Assemblea). Per cui, una riforma del genere può certamente essere considerata un primo passo, necessitante tuttavia di ulteriori interventi volti alla posizione di modalità di controllo (non per forza facenti capo al Presidente d’Assemblea) del contenuto dei Regolamenti dei Gruppi parlamentari, così da limitare quella che successivamente si definirà quale libertà generatrice di confusione.

⁸⁹ Se ne rimanda alla lettura sul sito del Senato della Repubblica.

sull’organizzazione dei Gruppi parlamentari e non sulla loro funzione e, come si è nel paragrafo precedente discusso, l’organizzazione dei Gruppi parlamentari risulta (o dovrebbe risultare) secondaria rispetto alla tanto rilevante funzione. Ma v’è qui da ribadire maggiormente come la ricerca di una consonanza Gruppi parlamentari – partiti rischi di essere enormemente dannosa, sia per l’indiretto accesso così consentito ai partiti nelle mura parlamentari (tanto più grave quanto più è ampia l’importanza dei Gruppi parlamentari nelle mura parlamentari⁹⁰) quanto, come in dottrina rilevato⁹¹, per la lesione del modello di rappresentanza in Costituzione disposto.

E ciò risulta in linea con i risultati ottenuti nei capitoli 1 e 2 del presente lavoro: partiti sottoposti ad un regime di diritto privato secondo le previsioni Costituzionali, ex artt. 1 e 49 Cost, riferendosi gli stessi all’associazionismo in partiti con scopi di rappresentanza di una parte della popolazione (per approfondimenti su tale assunzione si rimanda al Capitolo 1); partiti la cui politica e privata azione si esplica (proprio come quella dei Gruppi parlamentari nel momento in cui agiscono al di fuori del Parlamento) all’esterno del parlamento (per approfondimenti sulla distinzione tra i differenti momenti dell’azione extra parlamentare e parlamentare si rimanda al Capitolo 2 del presente lavoro). Tuttavia, se sono vere le ipotesi appena presentate (riferite all’attività dei partiti ed a quella extra – parlamentare dei Gruppi parlamentari), allora è anche vero (sulla base delle argomentazioni di cui sopra), in riferimento all’attività parlamentare dei Gruppi, quanto segue: Gruppi parlamentari funzionalmente sottoposti ad un regime di diritto pubblico secondo le previsioni costituzionali, ex artt. 54 e 67 Cost. riferendosi gli stessi, secondo quanto definito nel Capitolo 1, alla tutela ed alle limitazioni dei parlamentari con scopi di rappresentanza dell’intera Nazione; gruppi parlamentari la cui giuridica e funzionalmente pubblica azione si esplica all’interno del Parlamento, in un momento postumo a quello elettorale, proprio come definito nel Capitolo 2.

Per cui, da quanto detto, si è posta una distinzione nel regime privato/pubblico rispetto ai diversi attori partito/gruppo parlamentare: a tutela del binomio regime

⁹⁰ L’importanza dei Gruppi parlamentari nell’intero arco delle procedure parlamentari sarà evidenziata nel Capitolo 4 del presente scritto.

⁹¹ Il riferimento è a M. Podetta, *la nuova disciplina dei gruppi al senato tra demagogia riformista, dubbi costituzionali e distorsioni applicative*, cit., pp. da 174 a 190.

privato – partito vi sono gli artt. 1 e 49 Cost.; a tutela del binomio pubblico – gruppo parlamentare vi sono gli artt. 54 e 67 Cost. a cui è adesso possibile, per quanto esposto nel paragrafo 2.2 del presente Capitolo, aggiungere gli artt. 72 ed 82 che, come già detto sopra, definiscono la necessaria esistenza e l'enorme funzionalità dei gruppi parlamentari nell'attività ultima ed allo stesso tempo primaria del Legislatore. A tale assunzione potrebbero certamente essere mosse critiche attinenti all'organizzazione dei gruppi parlamentari o alla loro attività extra parlamentare ma, per quanto detto sopra (nel paragrafo 2.2 e nel presente), ambedue non possono in questa sede essere accolte: l'enorme rilevanza pubblica, declinata nel sostanziale impatto nella formazione della volontà della nazionale assemblea elettiva, rende l'organizzazione strettamente connessa alla pubblica funzione oltre che del tutto secondaria e dunque insuscettibile di essere erta a giustificazione di una natura mista l'attività privata ed extra parlamentare dei gruppi parlamentari. Pertanto è in tale ottica che può adesso essere letta la norma regolamentare⁹² (esaminata nel Capitolo 1) che disciplina i gruppi parlamentari quali, al contempo, “associazioni di Deputati” ed “organi necessari al funzionamento della Camera”. Per gli elementi sopra discussi ed in virtù delle disposizioni con le quali si è supportata la discussione, risulta chiaro come l'attenzione va tutta posta sui gruppi parlamentari quali organi necessari all'esplicazione delle funzioni Camerali essendo, invece, quella dell'associazionismo una formale ma necessaria specificazione che, in una sorta di integrazione dell'associazionismo partitico disciplinato dal 49 della Carta, va quasi ad estenderne la portata anche all'attività politica dei gruppi parlamentari, tanto che vi sarebbe da discutere sul se la dimensione partitica si esaurisce nel partito stesso o se, più probabilmente, si estenda anche all'attività extra parlamentare dei gruppi parlamentari e, di conseguenza, sul se l'appena citata attività extra parlamentare (nel momento in cui cessa di essere posta in essere in virtù del perseguitamento di scopi di pubblica rilevanza) sia davvero attribuibile ai gruppi parlamentari.

Dunque, sulla base del complesso delle assunzioni riportate nel paragrafo in scrittura, possono essere riproposti ed ampliati la successione cumulata di risultati

⁹² Che si ricorda essere l'art. 14 comma 01 r.C.

avviata nella tabella 1.1, passata per la tabella 2.2 ed il cui arrivo è rappresentato dalla seguente tabella 3.2:

TABELLA 3.2					
DISTINZIONI TRA PARTITI E GRUPPI PARLAMENTARI (3)					
	SEDE	INTERESSI	REGIME	POTERE	NATURA
PARTITI	Società Civile	Popolo	Artt. 1 e 49 Cost.	Politico	Privata
GRUPPI PARLAMENTARI	Parlamento	Nazione	Artt. 54 e 67 Cost.	Giuridico	Pubblica

Fonte: elaborazione personale

Ed è così che, come raffigurato in tabella 3.2, si è giunti a definire quale pubblica la disciplina dei gruppi parlamentari.

Tuttavia, prima di concludere il paragrafo in scrittura, è necessario riprendere un'affermazione posta nel Capitolo 1, al paragrafo 2.1.2, dove si è detto come “nonostante buona parte della dottrina sia orientata nel senso di considerare i gruppi parlamentari quali organi delle Camere, nei fatti il funzionamento degli stessi ha ben poco di quell’istituzionalizzazione che dovrebbe necessariamente caratterizzare degli organi interni delle Camere”. Ed arrivati al punto in essere della trattazione, si hanno abbastanza elementi per porre un’ultima riflessione su quanto anticipato nel Capitolo 1: se è vero, come si è dimostrato, che i Gruppi parlamentari hanno natura pubblica, è anche vera la mancanza della necessaria istituzionalizzazione volta a garantirne l’effettiva sussistenza: ciò è evidente dalla libertà, generatrice di confusione, lasciata a Statuti e Regolamenti dei Gruppi parlamentari⁹³. Come evidenziato nell’analisi sopra riportata, nonostante vi sia un’omologa direzione di Statuti e Regolamenti nella definizione di Gruppi a fattispecie aperta e dinamica (e dunque determinando così la non sussistenza delle teorie privatistiche che considerano i Gruppi quali organi formatisi prima della formazione delle Camere), si riscontrano diversificazioni nella classificazione: alcuni li disciplinano esplicitamente quali associazioni private (si pensi al Regolamento della Lega); altri li disciplinano giustamente quali Organi della Camera (si pensi allo Statuto di Fratelli d’Italia). Ed una tale confusione, dovuta all’incertezza generale sulla natura dei Gruppi parlamentari è a ben vedere figlia

⁹³ Analogamente, sono da considerarsi, in quanto in chiaro contrasto col divieto di mandato imperativo del 67 Cost., privi di rilevanza giuridica i vincoli posti dagli Statuti dei partiti rispetto ai propri eletti nella nazionale assemblea rappresentativa. Si riferisce, per fare alcuni esempi: all’art. 29 dello Statuto del Partito Democratico; all’art. 34 dello Statuto della Lega per Salvini premier; all’art. 22 dello Statuto di Italia Viva.

della scarsa istituzionalizzazione legislativa dei gruppi di cui si è fatto cenno nel Capitolo 1: per cui, non volendo (ancora una volta) chi scrive addentrarsi in analisi di scenario (questa volta) legislativi, l'invito sarebbe quello di una maggiore attenzione alla produzione giuridica primaria volta alla cristallizzazione dell'oggetto del titolo del presente scritto: la disciplina (pubblica) dei gruppi parlamentari.

CAPITOLO IV

GRUPPI PARLAMENTARI E PROCEDIMENTI PARLAMENTARI

SOMMARIO

- IV.1 Un'introduzione sui gruppi parlamentari nei procedimenti parlamentari
- IV.2 Le votazioni parlamentari
- IV.3 Gruppi parlamentari nei procedimenti parlamentari
- IV.3.1 Commissioni parlamentari e Conferenza dei Presidenti di Gruppo
- IV.3.2 Gruppi parlamentari nei procedimenti organizzatori
- IV.3.3 Gruppi parlamentari nell'informazione parlamentare
- IV.3.4 Gruppi parlamentari nei procedimenti legislativi
 - IV.3.4.1 Nel procedimento in Assemblea
 - IV.3.4.2 Nelle sedi redigente e legislativa (o deliberante)
- IV.5 Immanenza dei Gruppi parlamentari nell'organizzazione parlamentare
- IV.6 Conclusioni: ritorno alla (vera) Costituzione formale
- IV.7 Ulteriore riflessione circa le distinzioni tra Gruppi parlamentari e Partiti: rinvio

IV.1 Un'introduzione sui gruppi parlamentari nei procedimenti parlamentari

“I gruppi parlamentari possono essere considerati quali una delle sottostrutture fondanti il funzionamento delle due Camere”. Con l'appena riportata frase il paragrafo di apertura del presente lavoro intendeva offrire un'idea riguardo l'enorme rilevanza inter – parlamentare dei Gruppi parlamentari. Sulla base di tale affermazione e con attenzione alla distinzione partito – Gruppo parlamentare, sono state analizzate fonti normative (Capitolo 1), leggi elettorali (Capitolo 2) e natura giuridica dei Gruppi parlamentari (Capitolo 3). Si è così arrivati ad evidenziare quella che, secondo la visione emersa dal lavoro che si sta portando avanti, è la disciplina pubblica dei gruppi parlamentari (contrapposta a quella privata dei Partiti). Giunti al Capitolo conclusivo della trattazione in essere, pare opportuno calare i pubblici Gruppi parlamentari nella realtà parlamentare nella quale operano. Sarà così possibile, da un lato, comprendere il motivo per il quale si sono definiti i gruppi parlamentari quale “sottostruttura fondante” il funzionamento del Parlamento Repubblicano e, dall'altro, evidenziare il ruolo pubblico dei Gruppi parlamentari.

Nel perseguire gli obiettivi appena descritti, il presente Capitolo si occuperà, prima di passare all'analisi propria dei procedimenti parlamentari, di offrire una panoramica sulle votazioni parlamentari, mediante le quali viene resa possibile la manifestazione di volontà negli stessi procedimenti parlamentari. Si passerà poi, nell'ordine, all'analisi dei procedimenti: di programmazione; informativo - ispettivi; legislativi. Ciò consentirà, calando l'azione dei Gruppi parlamentari nella ‘concretezza’ della vita parlamentare, l'analisi di quegli articoli dei Regolamenti parlamentari che, pur non rientranti nel capo esplicitamente dedicato ai Gruppi parlamentari e dunque non esaminati nel Capitolo 1, ne integrano la disciplina.

Nel condurre l'analisi, in linea con l'oggetto e con gli obiettivi dello scritto in essere, l'attenzione verrà posta sul ruolo dei Gruppi parlamentari nei Procedimenti Parlamentari. Tuttavia, vista l'enorme importanza degli stessi procedimenti per l'operato dell'organo legislativo e vista la centralità che un organo legislativo Nazionale ha in una democrazia Parlamentare, non mancheranno, ove possibili, delle ‘deviazioni costruttive’ volte all'offerta di una piena analisi dei meccanismi che consentono il funzionamento dell'ingranaggio parlamentare.

IV.2 Le votazioni parlamentari

Con le votazioni parlamentari Deputati e Senatori possono manifestare la propria volontà e così consentire, mediante le differenti modalità attraverso le quali i voti possono essere esplicati e conteggiati, la formazione della volontà del Legislatore. Esulando la specifica analisi delle votazioni parlamentari dagli scopi del presente scritto, se ne offrirà una rapida panoramica, con l'obiettivo di esaltarne il ruolo implicito dei gruppi parlamentari, così da dimostrarne l'enorme funzionalità in una fase tanto centrale dell'attività parlamentare.

Ebbene, v'è subito da accennare, ai fini di una maggiore comprensione degli argomenti che si tratteranno nel presente Capitolo, che i principali elementi caratterizzanti le votazioni parlamentari sono: l'ordine delle votazioni, definito dal Presidente d'Assemblea ed aventi un impatto determinante sull'esito⁹⁴; il numero legale di votazione che, all'art. 64, la Carta definisce pari alla maggioranza dei componenti; le dichiarazione preventive di voto, da tenere tuttavia ben distinte dalla fase deliberativa del procedimento parlamentare⁹⁵; le modalità stesse di votazione suddivise in votazioni segrete (scrutinio segreto per procedimento elettronico o per scheda⁹⁶) e palesi (sommarie o qualificate); le maggioranze necessarie per il successo o l'insuccesso di una determinata votazione che, dipendentemente dall'oggetto di voto, sono da divedersi in maggioranza semplice (pari alla metà più uno dei votanti) e differenti maggioranze qualificate, calcolate sul numero dei componenti⁹⁷. Ed i Gruppi parlamentari, lungi dall'impossibilità di impegnare la

⁹⁴ Si veda N. Lupo e L. Gianniti, *CORSO DI DIRITTO PARLAMENTARE*, cit., pag. 182

⁹⁵ Come sostenuto da N. Lupo e L. Gianniti, *CORSO DI DIRITTO PARLAMENTARE*, cit., pag. 183, sostenendo che “I regolamenti parlamentari distinguono con nettezza il momento della votazione da quello della discussione”.

⁹⁶ Per un approfondimento sulle due modalità di esplicazione del voto segreto, si veda F. Biondi Dal Monte, *Svelare il voto. La percezione del voto parlamentare tra comunicazione politica e rappresentanza*, in Osservatorio sulle fonti, n. 1/2017, pp. da 4 a 20.

⁹⁷ Tra le maggioranze qualificate, la Costituzione distingue tra maggioranza assoluta (pari alla metà più uno dei componenti) e la cosiddetta costituzionale (pari ai 2/3 dei componenti). La Carta richiede dunque il raggiungimento della maggioranza assoluta per: il ricorso all'indebitamento, ex. art. 82 comma 2 Cost.; “il contenuto della legge di bilancio, le norme fondamentali e i criteri volti ad assicurare l'equilibrio tra le entrate e le spese dei bilanci e la sostenibilità del debito del complesso delle pubbliche amministrazioni”, ex art. 81 comma 6 Cost.; l'adozione del regolamento di ciascuna Camera, ex art. 64 comma 1 Cost.; l'approvazione delle “leggi di revisione della Costituzione” e delle “altre leggi costituzionali”, ex art. 138 Cost. La Costituzione richiede, invece, il raggiungimento della maggioranza dei 2/3 dei componenti per: la concessione delle leggi di amnistia

volontà dell’organo cui appartengono, come le dottrine privatistiche richiamate nel precedente Capitolo sostengono, hanno invece un importante impatto nel direzionare la volontà del Legislatore che trova una sua prima esplicazione già nelle votazioni, minimo comun denominatore di qualunque decisione inter – parlamentare.

Eccezion fatta per l’ordine delle votazioni la cui determinazione è posta, come sopra riportato, dal Presidente della rispettiva Assemblea, i gruppi parlamentari spiegano la loro importanza, soprattutto al Senato, già nella verifica della sussistenza del numero legale di votazione, tramite i cosiddetti “poteri ponderali”⁹⁸. Infatti, vista l’applicazione restrittiva del disposto Costituzionale in tema di verifica del numero legale, generalmente dato per presunto (artt. 46 comma 4 r.C. e 107, comma 2 r.S.) oltre che conteggiato esclusivamente sul numero di Deputati e Senatori che possono materialmente essere presenti (artt. 46, comma 2 r.C e 108, comma 2 r.S.), è negli stessi eletti operanti nelle Camere che risiede la facoltà di richiederne la verifica della sussistenza. È infatti facoltà, ai sensi degli artt. 46, comma 4 r.C. e 107, comma 2 r.S., di 20 Deputati o di 12 Senatori, la richiesta di verifica della effettiva sussistenza del numero legale. Tuttavia, v’è un ulteriore modo per procedere alla verifica del numero legale, insito nella richiesta di procedere per appello nominale. Di norma, infatti, le votazioni parlamentari avvengono per alzata di mano (votazione palese e sommaria). È tuttavia facoltà di 20 Deputati o 15 Senatori chiedere che si proceda alla votazione con appello nominale (votazione palese e qualificata). Tuttavia, giacchè la votazione per appello nominale implica un’automatica verifica della sussistenza del numero legale⁹⁹ e considerando che,

e di indulto, ex art. 79 comma 1 Cost., richiedente il raggiungimento della maggioranza qualificata dei 2/3 tanto per l’approvazione dei singoli articoli quanto per la votazione finale della legge; l’approvazione delle leggi Costituzionali e delle altre leggi costituzionali, in seconda votazione e da ciascuna camera, ex art. 138 comma 3 Cost. Il raggiungimento di tale maggioranza determina la non possibilità di porre la legge Costituzionale o di revisione costituzionale a referendum e, dunque, la non validità delle previsioni dell’art. 138 comma 2 Cost.

⁹⁸ Per un approfondimento sulla questione si veda N. Lupo e L. Gianniti in *CORSO DI DIRITTO PARLAMENTARE*, cit., pag. 132.

⁹⁹ Si veda N. Lupo e L. Gianniti, *CORSO DI DIRITTO PARLAMENTARE*, cit., pp. 185 e 186, sostenendo che “Quanto alla verifica del numero legale alla Camera, questa viene effettuata automaticamente in occasione dello svolgimento delle votazioni nominali con il procedimento elettronico” e, poi, che “con l’obiettivo di allineare l’esperienza della Camera a quella del Senato, la riforma del 2017 ha

per espresse previsioni Regolamentari (artt. 51, comma 2 r.C. e 113, comma 2 r.S.), la richiesta di procedere per appello nominale (e dunque di verifica del numero legale), può essere richiesta anche da Capigruppo di Gruppi parlamentari di pari consistenza¹⁰⁰ del numero di Deputati (20) e Senatori (15) normalmente necessari, allora i Gruppi parlamentari, nella figura del proprio Capogruppo e mediante i sopra richiamati poteri ponderali, acquisiscono implicitamente la duplice facoltà di chiedere la verifica della sussistenza del numero legale oltre che la procedura per appello nominale.

I Gruppi parlamentari rilevano anche nelle dichiarazioni di voto ed, in particolare, nella disciplina dettata dai regolamenti del Senato. La dichiarazione preventiva di voto, inapplicabile in caso di contingentamento dei tempi (di cui sotto si discuterà), è uno strumento nella disponibilità di Deputati e Senatori per dichiarare, in sede di votazione e prima dell'esplicazione del voto, i motivi sottesi allo stesso. E, mentre il Regolamento della Camera attribuisce il tempo ripartendolo per singoli Deputati (art. 50, comma 1 r.C.), il Regolamento del Senato, all'indomani della riforma Regolamentare del 2017, lo ripartisce per Gruppi parlamentari (art. 109, comma 2 r.S.): alla Camera, infatti è facoltà di ogni Parlamentare intervenire per la dichiarazione preventiva di voto in un tempo massimo di 10 minuti; al Senato, di contro, è facoltà di un singolo Senatore per Gruppo intervenire, per non più di 5 minuti, ai fini della dichiarazione del voto di Gruppo. Tuttavia, per non ledere l'art. 67 della Cost., il Regolamento del Senato attribuisce la facoltà di intervento, per un tempo non superiore ai 3 minuti, ai Senatori dissidenti. E l'attenzione posta dal Regolamento del Senato ai Gruppi parlamentari risulta rafforzata dalla lettera dell'art. 109, comma 2 r.S., ai sensi del quale, la facoltà di intervento per i senatori dissidenti è limitata alla circostanza che, il numero degli stessi, “sia inferiore alla metà di quello degli appartenenti al gruppo stesso”. Si consideri inoltre che, nella trattazione dei procedimenti fiduciari, analoga previsione a tutela della dimensione dei Gruppi è prevista dal Regolamento della Camera riguardo la posizione della questione di fiducia: l'art. 116, comma 3 r.C. attribuisce, infatti, la facoltà di

reso più semplice il ricorso alla votazione nominale, la cui richiesta (...) produce effetto, come avviene alla Camera, anche per tutte le votazioni successive”.

¹⁰⁰ Il riferimento è agli artt. 51, comma 2 r.C. e 113, comma 2 r.S.

“rendere dichiarazione di voto” ad un Deputato per gruppo, oltre che la duplice facoltà per il Presidente d’Assemblea di concedere parola, ai fini della dichiarazione di voto e “stabilendo modalità e limiti di tempo degli interventi”, ad un Deputato per ogni componente politica del gruppo misto oltre che ai Deputati dissidenti, anche qui in attuazione delle tutele derivanti dal 67 Cost. Risulta chiaro come delle due discipline, l’una (quella della Camera) pare maggiormente orientata sulla dimensione del singolo parlamentare mentre l’altra (quella del Senato), pare maggiormente orientata verso la valorizzazione del ruolo dei gruppi parlamentari salvo la necessaria ma al tempo stesso limitata tutela, in attuazione del disposto dell’art. 67 della Carta, per i Senatori dissidenti. E, per la visione che in tal lavoro si condivide, una disciplina incentrata maggiormente sui gruppi piuttosto che sui singoli parlamentari (purché vi siano le necessarie tutele per i Parlamentari dissidenti) è da guardare con favore e, dunque, sarebbe auspicabile anche un futuro direzionario del Regolamento della Camera in tal senso, proprio come lo stesso già dispone circa le dichiarazioni di voto riguardanti la questione di fiducia. Con attinenza alle modalità di votazione, dopo l’elencazione fatta sopra, si concentrerà adesso l’attenzione sulla distinzione tra votazioni palesi e segrete, essendo la stessa (ad opinione di chi scrive) parecchio rilevante per la comprensione della rilevanza dei Gruppi parlamentari. Fino al 1988, in continuità con le previsioni albertine, la regola era quella dello scrutinio segreto per le votazioni finali¹⁰¹. Tuttavia, dal 1988 in poi, con l’obiettivo di evitare il meccanismo dei cosiddetti franchi tiratori¹⁰², la scelta è stata quella di rendere quale modalità tendenziale di votazione quella palese. Ed è dunque agevole notare come la ratio sottesa al suddetto cambio di tendenza sia quella di tutelare le decisioni assunte in seno ai Gruppi parlamentari, la cui rilevanza, declinata nell’implicito potere condizionante i parlamentari, ne è stata così riconosciuta ed esaltata. Tracce dello stesso potere condizionante risultano implicitamente sottese, talvolta per ammissione degli stessi

¹⁰¹ Sul punto si veda F. Biondi Dal Monte, *Svelare il voto. La percezione del voto parlamentare tra comunicazione politica e rappresentanza*, cit., pp. da 4 a 10.

¹⁰² Con tale espressione si intendono quei parlamentari che, sfruttandone la segretezza, votano contro le indicazioni derivanti dal proprio gruppo, nonostante non manifestino esplicitamente il proprio dissenso.

parlamentari, nella pratica di manifestazione del voto segreto espresso. Il riferimento è alle modalità, già analizzate in dottrina¹⁰³, di manifestazione del voto segreto, tanto nella votazione per procedimento elettronico quanto in quella per schede: nel primo caso, il voto segreto viene rivelato mediante le cosiddette tecniche del “dito anulare”¹⁰⁴ e del “dito indice”¹⁰⁵; nel secondo caso, mediante la pubblicazione sui canali social del proprio voto¹⁰⁶. Ed il principale motivo sotteso a tali pratiche di segretezza del voto è proprio quello della dimostrazione di fedeltà agli indirizzi del rispettivo Gruppo parlamentare¹⁰⁷, ratio che certifica il condizionamento che Gruppi parlamentari esercitano sui propri membri. A bene vedere anche il passaggio, risalente al 1988 e sopra citato, della segretezza del voto parlamentare da norma ad eccezionalità, è anch’esso significativo del riconosciuto potere condizionante dei Gruppi parlamentari. Dunque, se come dimostrano gli elementi sopra riportati, un potere condizionante esiste, allora sarebbe bene prenderne piena consapevolezza e garantire una totale trasparenza del voto, così che quella segretezza volta a garantire, come in dottrina è stato sostenuto¹⁰⁸, una non separatezza tra responsabilità e politica, già in essere per le votazioni con

¹⁰³ Il riferimento è a F. Biondi Dal Monte, *Svelare il voto. La percezione del voto parlamentare tra comunicazione politica e rappresentanza*, cit., pp. da 10 a 20.

¹⁰⁴ Intendendo con tal termine e come sostenuto da F. Biondi Dal Monte, *Svelare il voto. La percezione del voto parlamentare tra comunicazione politica e rappresentanza*, cit., p. 11, l’elusione della segretezza del voto dal momento che “se si inserisce nel dispositivo il dito il dito anulare si può soltanto votare “no”, poiché non si arriverebbe materialmente al pulsante del “sì”.

¹⁰⁵ Intendendo con tal termine e come sostenuto da F. Biondi Dal Monte, *Svelare il voto. La percezione del voto parlamentare tra comunicazione politica e rappresentanza*, cit., pp. 11 e 12, l’elusione della segretezza del voto tramite l’inserimento “nel dispositivo di voto il solo indice della mano sinistra in una posizione tale da poter premere solo il tasto sinistro, e dunque quello per il “sì”.

¹⁰⁶ Per un approfondimento si veda F. Biondi Dal Monte, *Svelare il voto. La percezione del voto parlamentare tra comunicazione politica e rappresentanza*, cit., pp. da 16 a 20.

¹⁰⁷ Ciò viene più volte evidenziato nello scritto di F. Biondi Dal Monte, *Svelare il voto. La percezione del voto parlamentare tra comunicazione politica e rappresentanza*, cit.

¹⁰⁸ Il riferimento è a veda N. Lupo e L. Gianniti, *CORSO DI DIRITTO PARLAMENTARE*, cit. dove si sostiene che “lo scrutinio segreto è vietato (...) su disposizioni ed emendamenti che comportino aumenti di spese o diminuzione di entrate” e, poi, che “Per queste votazioni, durante le quali nella storia Repubblicana sono emerse le più gravi conseguenze di quello che è stato chiamato un <<divorzio tra sistema politico e responsabilità>>, dal 1988 il voto palese è obbligatorio.

conseguenze economiche¹⁰⁹, sia estesa all’intero arco delle procedure parlamentari. In aggiunta a ciò e come contraltare di una trasparenza tanto estesa nel voto, si potrebbero implementare procedure volte a garantire l’indipendenza dei parlamentari in applicazione del disposto del 67 Cost. Si scoraggerebbero, così, quelle pratiche adottate nel recente passato (si pensi ai parlamentari Lezzi, Dall’Osso e Bancini) volte a manifestare il voto segreto mediante l’utilizzo dei canali social¹¹⁰: pratica che, ad opinione di chi scrive, non è meritevole di ulteriori considerazioni dal momento che le pratiche parlamentari, previa la necessaria pubblicità e trasparenza di cui necessitano, dovrebbero restare all’interno delle mura Legislative e non essere politicizzate, per motivi di interesse, tramite l’utilizzo di mezzi di comunicazione oramai tanto estesi quanto potenzialmente nocivi, tanto per la vita reale quanto per quella parlamentare. Del resto, come evidenziato in dottrina e come il dibattito in costituente mostra¹¹¹, le motivazioni, rispettivamente a supporto e contro la segretezza del voto, sono da ricercarsi nell’indipendenza e nella responsabilizzazione. Tuttavia, nel Capitolo 1 del presente lavoro si è già discusso dello strumento costituzionale volto a garantire, ex se, l’indipendenza del parlamentare (il riferimento è al divieto di mandato imperativo ex art. 67 Cost.). Per cui, salvo i casi in cui la Carta ne disciplini esplicitamente la segretezza¹¹², una maggiore trasparenza del voto potrebbe garantire, dando così maggior forza al disposto dell’art. 54, comma 2 Cost. di cui si è nel Capitolo 1 discusso, una maggiore responsabilizzazione del parlamentare verso la collettività intesa quale Nazione, verso la propria coscienza e verso il Gruppo di appartenenza, pur

¹⁰⁹ Si vedano gli artt. 49, comma 1 bis r.C. e 113, comma 6 r.S.

¹¹⁰ Si consulti sul punto F. Biondi Dal Monte, *Svelare il voto. La percezione del voto parlamentare tra comunicazione politica e rappresentanza*, cit., da pp. da 16 a 20.

¹¹¹ Ciò viene evidenziato da F. Biondi Dal Monte, *Svelare il voto. La percezione del voto parlamentare tra comunicazione politica e rappresentanza*, cit. pp. 5 e 6, sostenendo, in riferimento alla seduta del 14/10/1947 della Costituente, in riferimento all’emendamento presentato da Moro sull’art. 69 Cost., che ‘Le motivazioni a sostegno dell’emendamento Moro mettono chiaramente in luce il “lato oscuro” dello scrutinio segreto, il quale presenta due facce contrapposte: il segreto come strumento di indipendenza del parlamentare e il segreto come strumento di irresponsabilità dello stesso’.

¹¹² Il riferimento è all’elezione del Presidente della Repubblica, la cui segretezza è disposta dall’art. 83 comma 3 Cost.

mantenendo il necessario grado di indipendenza dal rispettivo Gruppo parlamentare e garantito dal divieto di mandato imperativo costituzionalmente garantito.

In conclusione del presente paragrafo, si può evidenziare l'ovvia rilevanza che hanno i Gruppi parlamentari, mediante il sopra richiamato implicito condizionamento che hanno sui rispettivi Parlamentari, nel concorso al raggiungimento delle maggioranze richieste, siano esse semplici o qualificate.

Analizzato il ruolo dei Gruppi parlamentari nelle votazioni, minimo comun denominatore dei procedimenti Parlamentari, si calerà, nella successiva parte di Capitolo, l'operato dei Gruppi Parlamentari negli stessi procedimenti.

IV.3 Gruppi parlamentari nei procedimenti parlamentari

IV.3.1 Commissioni parlamentari e Conferenza dei Presidenti di Gruppo

Prima di addentrarsi nell'analisi propria dei procedimenti parlamentari, pare opportuno fornire una serie di nozioni riguardo la composizione ed il funzionamento delle Commissioni Parlamentari e della Conferenza dei Capigruppo¹¹³, organi parlamentari con un ruolo di enorme rilevanza nello sviluppo dei procedimenti parlamentari. Comprendendo dunque, il legame che i gruppi parlamentari hanno con i su citati organi sarà possibile, da un lato, comprenderne l'enorme rilevanza nei procedimenti parlamentari e, dall'altro, esaltare i motivi per cui in questa sede ne si promuove una visione pubblica.

Si parta dalla disciplina delle Commissioni alla Camera, il cui regolamento e con scelta architettonica differente rispetto al Senato, dedica l'intero Capo V, rubricato “Delle Commissioni Permanenti”¹¹⁴ ed esplicante il legame Gruppi parlamentari – commissioni permanenti (e speciali) nei seguenti elementi:

- Nella designazione da parte dei Gruppi parlamentari, successivamente alla propria costituzione, dei propri membri nelle Commissioni (art. 19, comma 1 r.C.);

¹¹³ Si badi, la terminologia usata dai due Regolamenti è “Conferenza dei Presidenti dei Gruppi Parlamentari”.

¹¹⁴ Artt. da 19 a 22 r.C.

- Nell' obbligo, facente capo al Presidente d'Assemblea, di distribuire i Deputati non rientranti nella designazione già attuata dei Gruppi, oltre che quelli appartenenti ad un Gruppo la cui consistenza numerica sia inferiore al numero delle Commissioni, previsione che sarà sotto approfondita (art. 19, comma 2 r.C.);
- Nella necessaria appartenenza di ogni deputato ad una sola Commissione, salvo i casi in cui vi sia un deputato in missione (art. 19, comma 3 r.C.);
- Nella facoltà, facente capo ai Gruppi parlamentari, di sostituzione¹¹⁵ di deputati già appartenenti ad una Commissione, nel caso in cui ed in deroga alla necessaria appartenenza di un singolo deputato ad una singola Commissione sopra enunciato, vi sia un deputato in missione (art. 19 comma, 3 r.C.); vi si una comunicazione del Gruppo al Presidente della Commissione, volta alla sostituzione “per un determinato progetto di legge”, di “un commissario con altro di diversa Commissione” (art. 19, comma 3 r.C.); via sia un’impossibilità del deputato di partecipare alla seduta di Commissione, previa “comunicazione del deputato interessato o, in mancanza, del Gruppo di appartenenza, direttamente al presidente della Commissione” (art. 19, comma 4 r.C.). È inoltre data la possibilità, a Deputati appartenenti ad uno stesso Gruppo e per una sola volta l’anno, di “chiedere alla presidenza del Gruppo di sostituirsi vicendevolmente nelle commissioni di cui fanno parte” (art. 19, comma 6 r.C.);
- Nella facoltà, facente capo al presidente di Commissione, di convocare, “quando lo ritenga opportuno o ne sia fatta richiesta, i rappresentanti designati dai Gruppi” (art. 21, comma 1 r.C.);
- Nel disposto dell’art. 22, comma 2 r.C., ai sensi del quale è statuita la facoltà della Camera di costituzione di commissioni speciali “composte in modo da rispecchiare la proporzione dei Gruppi” (art. 22 comma 2 r.C.).

Differentemente dall’appena esposta disciplina della Camera, quella del Senato non dedica un intero Capo alle Commissioni permanenti, bensì ne pone la disciplina nel Capo VI, rubricato “Delle Commissioni permanenti, della Giunta per gli affari delle

¹¹⁵ Ai sensi dell’art. 19 comma 5 r.C., tale facoltà “non è in alcun caso ammessa in sede consultiva per i deputati appartenenti alla Commissione cui è destinato il parare”.

Comunità europee e delle Commissioni Speciali e Bicamerali”. L’appena citato Capo VI esalta il legame Gruppi parlamentari – commissioni permanenti nei seguenti elementi:

- Nella designazione, entro 5 giorni dalla propria costituzione, da parte dei Gruppi parlamentari dei propri membri nelle Commissioni permanenti (art. 21, comma 1 r.S.);
- Nella disciplina del criterio della rappresentatività, ai sensi del quale i Gruppi parlamentari composti da un numero di Senatori inferiore al numero delle Commissioni permanenti, hanno la facoltà di “designare uno stesso Senatore in 3 Commissioni” (art. 21 comma 2 r.S.);
- Nella distribuzione, da parte del Presidente del Senato e “sulla base delle proposte dei Gruppi di appartenenza”, dei cosiddetti Senatori eccedentari¹¹⁶, così che sia rispecchiata “la proporzione esistente in Assemblea tra tutti i Gruppi parlamentari e il rapporto tra maggioranza e opposizione” (art. 21, comma 3 r.S.);
- Nell’obbligo di sostituzione, facente capi ai Gruppi parlamentari, di sostituire il Senatore in missione con altro Senatore, che potrà dunque appartenere a due Commissioni differenti (art. 21, comma 4 r.S.)
- Nella composizione delle Commissioni speciali, composte in modo da rispecchiare il principio della proporzionalità e formate sulla base delle designazioni dei Gruppi parlamentari.

Da quanto appena esposto parrebbe evincersi una disciplina regolamentare configurante un ruolo preventivo ed intrinseco dei Gruppi parlamentari rispetto a quello delle Commissioni. Preventivo in quanto ambedue i Regolamenti disciplinano la formazione delle Commissioni quale momento successivo rispetto a quella dei Gruppi parlamentari (artt. 19, comma 1 r.C. e 21, comma 1 r.S.); per cui, non solo e come più volte evidenziato nel lavoro in essere, la composizione delle commissioni (permanenti e speciali) è strutturata sulla base del criterio della proporzionalità rispetto ai Gruppi parlamentari, ma senza i Gruppi le stesse Commissioni non potrebbero esistere. Intrinseco in quanto le vicende legate alle

¹¹⁶ Si veda N. Lupo e L. Gianniti, *CORSO DI DIRITTO PARLAMENTARE*, cit., p. 150.

Commissioni sono strettamente connesse alle decisioni assunte in seno ai Gruppi parlamentari.

Ed una disciplina così posta, tendente ad esaltare la necessaria esistenza dei Gruppi parlamentari rispetto quella delle Commissioni, non fa altro che esaltare gli argomenti esposti nel capitolo precedente, dove si è discusso di come “la necessaria funzionalità dei Gruppi alla formazione delle Commissioni parlamentari” determini la classificazione pubblicistica dei Gruppi stessi.

Ulteriori riflessioni sono da porsi concernemente il rapporto Gruppi parlamentari – Commissioni, così come posti dagli artt. 19, comma 2 r.C. e 21, comma 3 r.S.: ambedue gli articoli dispongono la possibile appartenenza, nel caso in cui un gruppo parlamentare sia formato da un numero di parlamentari inferiore rispetto a quello delle Commissioni, di un parlamentare a più Commissioni. Tuttavia, ciò che rileva è la differente portata che la suddetta previsione ha nella concreta applicazione. Per comprendere tale premessa, è necessario ricordare quanto evidenziato nel Capitolo 1 circa le differenti modalità di composizione dei Gruppi parlamentari. Basti in questa sede ricordare, senza addentrarsi nuovamente nello specifico, il differente vincolo numerico necessario alla formazione di un Gruppo: 10 Deputati 20 Senatori. Tuttavia, nonostante tale distinzione, entrambi i Regolamenti contano 14 Commissioni permanenti (artt. 22 r.C. e 22 r.S.). Ed è sulla base di tali premesse che bisognerebbe riflettere su come, una medesima previsione quale quella posta dal combinato degli artt. 19, comma 2 e 22 r.C., oltre che del combinato 21, comma 3 e 22 r.S., non abbia lo stesso peso se calata in contesti, quali quelli di Camera e Senato in materia di composizione dei Gruppi parlamentari, caratterizzati da discipline differenti. È infatti evidente come, essendo in entrambi i rami parlamentari le Commissioni permanenti pari a 14 ma, essendo al contempo il vincolo numerico per la formazione di un Gruppo pari a 20 alla Camera ed a 10 al Senato, la probabilità che vi siano Gruppi parlamentari con un numero di parlamentari inferiore al numero delle Commissioni e, conseguentemente, quella di un parlamentare di uno stesso gruppo di appartenere a più Commissioni, sia ben più elevata al Senato che alla Camera. Ed a ben vedere, ciò attiene ai rapporti proporzionalità – rappresentatività: l’assegnazione, in caso di Gruppi composti da un numero di Parlamentari inferiori al numero delle Commissioni, di un

parlamentare appartenente ad uno stesso Gruppo a più Commissioni, è un meccanismo volto alla tutela della rappresentatività che, in un contesto quale quello del Senato (ed in misura maggiore rispetto a quello della Camera per i motivi prima esaminati), rischia di determinare un eccessivo sacrificio della proporzionalità costituzionalmente tutelata. Vengono così evidenziati i limiti del criterio numerico posti dall'art. 14, comma 4 r.S che, come detto, pone un vincolo numerico necessario alla formazione dei Gruppi parlamentari inferiore rispetto a quello previsto dall'art. 14, comma 1 r.C. Se è vero, infatti, che un vincolo numerico inferiore per la formazione dei Gruppi al Senato soddisfi l'esigenza di ponderazione al minor numero di Senatori rispetto a quello di Deputati, è anche vero che risulta non ben ponderato rispetto all'eguale numero di Commissioni disposte dai due regolamenti Parlamentari. Ed è per tali ragioni che sorgono, a chi scrive, dubbi tanto sulla funzionalità della previsione circa la possibile formazione di Gruppi parlamentari con vincolo numerico inferiore rispetto al numero delle Commissioni, quanto sul correttivo della rappresentatività, disposto dal 21, comma 2 r.S. e potenzialmente minante il costituzionale principio della proporzionalità.

Ulteriore organo parlamentare nel quale viene esplicata la rilevanza dei Gruppi parlamentari è la Conferenza dei Capigruppo, disciplinata dall'art. 13 r.C. (posto nel capo II, Rubricato “Del Presidente, dell’Ufficio di Presidenza e della Conferenza dei Presidenti di Gruppo”) e, prevalentemente, dal 53, comma 3 r.S. (rubricato “della convocazione del Senato, della organizzazione dei lavori e delle sedute dell’Assemblea”). Differentemente dalla disciplina posta dal Senato, l'art. 13 r.C. pone la possibile partecipazione di “un rappresentante per ciascuna delle correnti politiche del Gruppo misto” (art. 13, comma 2 r.C.), e ciò pare in linea con la maggiore importanza attribuita dalla Camera alle correnti politiche del Gruppo. Tuttavia, l'elemento di maggiore rilevanza, determinante la forte incidenza della composizione dei Gruppi nelle decisioni della Conferenza dei Capigruppo, sono i già menzionati poteri ponderali, aventi un enorme impatto nei procedimenti parlamentari ed, in particolare, nei procedimenti organizzatori di cui si discuterà nel successivo paragrafo.

IV.3.2 Gruppi parlamentari nei procedimenti organizzatori

Con procedimenti organizzatori si intende le modalità di organizzazione dei lavori nelle due Camere Repubblicane, esplicata mediante la definizione del Programma dei lavori, del Calendario dei lavori e dell'ordine del giorno di seduta. Per cui, l'organizzazione dei lavori parlamentari segue una sorta di pianificazione a cascata secondo lo schema appena riportato: la programmazione quale strumento di organizzazione più generale ed astratto; il Calendario quale strumento di pianificazione intermedio tra Programma ed Ordine del giorno di seduta; l'Ordine del giorno di seduta quale strumento ultimo dell'organizzazione dei lavori, il più concreto ma, al contempo, il più vincolato nel contenuto, essendo lo stesso una mera applicazione delle previsioni contenute nel Programma e nel Calendario¹¹⁷. Il presente paragrafo tenterà, mediante l'analisi delle discipline Regolamentari di Camera e Senato sull'organizzazione dei lavori, di mostrare la centralità dei Gruppi parlamentari nella definizione dei tre elementi attraverso i quali viene definita la programmazione parlamentare.

La Camera dedica alla disciplina dell'organizzazione dei lavori l'intero Capo VI, rubricato “dell'organizzazione dei lavori e dell'ordine del giorno dell'Assemblea e delle Commissioni” mentre, il Senato, pone la disciplina dell'organizzazione dei lavori parlamentari nel Capo VII, rubricato “Della convocazione del Senato, della organizzazione dei lavori e delle sedute dell'Assemblea”.

La disciplina del programma dei lavori viene posta dall'art. 23 r.C. e dagli artt. 53 e 54 r.S. Sulla base di quanto disposto dai su citati articoli, l'importanza dei Gruppi parlamentari si esplica prima della redazione del programma, durante la votazione ed anche dopo la sua approvazione. Prima della sua redazione i Gruppi parlamentari hanno facoltà di presentare le proprie priorità (artt. 23, comma 3 r.C. e 53, comma 3 r.S.), essendo specificato alla Camera come ciò debba avvenire “almeno due giorni prima della riunione della Conferenza” dei Capigruppo. Nella votazione i Gruppi parlamentari esplicano la propria importanza mediante le attribuzioni della Conferenza dei Capigruppo che, legata per sua stessa natura ai Gruppi parlamentari, è tenuta ad approvare il programma mediante differenti quorum: al Senato, ai sensi dell'art. 53, comma 4 r.S., l'unanimità dei Presidenti di Gruppo componenti la

¹¹⁷ Sul punto si veda N. Lupo e L. Gianniti, *CORSO DI DIRITTO PARLAMENTARE*, cit., p. 200

Conferenza dei Capigruppo; alla Camera, ai sensi dell'art. 23, comma 6 r.C., la maggioranza ponderata dei 3/4 dei Presidenti di Gruppo, intendendo con tale espressione l'approvazione di un numero di Presidenti rappresentanti Gruppi di Deputati pari ad almeno i 3/4 della totalità dei Deputati componenti la Camera. Quanto detto è particolarmente significativo dell'importanza della mobilità parlamentare esaminata nel Capitolo 2 ed, in particolare, del perché si è definita la consistenza numerica dei Gruppi parlamentari quale potere giuridico degli stessi. Ciò risulta evidente nell'esercizio dei poteri ponderali, come nell'appena esposto art. 23, comma 6 r.C., dove i cambi di rapporti di forza giuridica¹¹⁸ tra Gruppi parlamentari esplicano, per via della importanza della consistenza numerica di ciascun gruppo, la propria rilevanza. Rilevanza che viene tanto più rafforzata nella fase successiva all'approvazione del programma, dove viene data facoltà di modifica del programma dei lavori attraverso le stesse modalità che ne hanno determinato l'approvazione (artt. 23, comma 9 r.C. e 53, comma 5 r.S.), oltre che dall'attribuzione al Presidente della Camera di assegnare, qualora il programma venga approvato secondo la maggioranza ponderata dei 3/4 e sulla base della rispettiva consistenza numerica, "una quota del tempo disponibile agli argomenti indicati dai Gruppi dissidenti" (art. 23, comma 6 r.C.). Sempre nella fase successiva all'approvazione, entrambi i Regolamenti pongono, dopo la comunicazione del programma all'Assemblea, la facoltà di intervento (per un massimo di 10 minuti) facente capo ai Gruppi parlamentari (artt. 23, comma 7 r.C. e 53, comma 4 r.S.)¹¹⁹. V'è inoltre da notare come al Senato viene disciplinata, in quella che pare essere un'applicazione dell'art. 67 Cost., una riserva statutaria remittente ai Regolamenti dei Gruppi la posizione di "forme di partecipazione che consentano ai singoli Senatori di esprimere i propri orientamenti e presentare proposte sulle materie comprese nel programma dei lavori o comunque all'ordine del giorno" (art. 53, comma 7 r.S.). Un'ultima considerazione da fare attiene ai casi in cui, in seno alla Conferenza dei Capigruppo, non si raggiungano le maggioranze

¹¹⁸ Che si ricordi essere la visione alternativa, spiegata nel Capitolo 2, che in questa sede si propone della mobilità parlamentare

¹¹⁹ La disciplina dettata alla Camera distribuisce i tempi tra "ciascun Gruppo", mentre quella del Senato, più vincolante, si riferisce ad "un oratore per Gruppo"

richieste per l'approvazione del programma. In tal caso entrambi i Regolamenti attribuiscono la facoltà di approvazione del programma al Presidente d'Assemblea (artt. 23, comma 6 r.C. e 54 r.S.) che, tuttavia, si esplica secondo differenti modalità: alla Camera il Presidente è tenuto ad inserire nel programma le proposte dei Gruppi parlamentari, riservando alle proposte dei Gruppi di opposizione “un quinto degli argomenti da trattare ovvero del tempo complessivamente disponibile” (combinato artt. 23, comma 6 e 24, comma 3 r.C.); al Senato (dove, in caso di programma dei lavori approvato dal Presidente, si parla di “schema dei lavori”), viene data la possibilità di appello in Assemblea con riserva della facoltà di intervento “limitata a non più di un oratore per Gruppo e per non oltre dieci minuti ciascuno” (art. 54 r.S.).

Il ruolo dei gruppi parlamentari nella definizione del Calendario dei lavori (disciplinato dagli artt. 24 r.C. e 55 r.S.) è molto simile a quello che gli stessi hanno nella definizione del programma. Per tale motivo se ne proporrà una rapida panoramica, per poi passare al più puntuale esame del ruolo dei Gruppi parlamentari nel contingentamento dei tempi, elemento di maggiore distinzione tra programma e calendario.

Per cui, sulla base di tale premessa, saranno di seguito evidenziati le previsioni vigenti alla Camera che determinano la rilevanza dei Gruppi nella definizione del Calendario dei lavori:

- Prima della redazione, la possibilità di presentare, “con almeno 24 ore di anticipo”¹²⁰, “le proprie proposte al Governo, al Presidente della Camera e agli altri Gruppi” (art. 24, comma 1 r.C.);
- Il necessario raggiungimento, ai fini dell'approvazione, della maggioranza ponderata dei 3/4 in seno alla Conferenza dei Capigruppo, con obbligo facente capo al Presidente d'Assemblea di riservare “una quota del tempo disponibile agli argomenti indicati dai Gruppi dissidenti”, con una ripartizione ponderata sulla base della consistenza numerica degli stessi (art. 24, comma 2 r.C.). Qualora il Calendario non venisse approvato dalla

¹²⁰ Si noti come il termine di 24 ore risulta inferiore a quello di due giorni previsto dall'art. 23 comma 3 r.C.

maggioranza ponderata dei 3/4, bensì dal Presidente d'Assemblea (possibilità prevista dall'art. 24, comma 3 r.C.), l'obbligo del Presidente di riservare “ un quinto degli argomenti da trattare ovvero del tempo complessivamente disponibile” ai gruppi di opposizione (art. 24 ,comma 3. r.C.);

- Dopo l'approvazione, la possibilità di intervento dei Gruppi sulla comunicazione del calendario all'Assemblea, per un tempo massimo di 10 minuti (un massimo di 2 minuti sono invece concessi ad interventi di singoli deputati), secondo le previsioni dell'art. 24, comma 2 r.C. È inoltre interessante notare come l'art. 24, comma 3 r.C. disponga che “gli argomenti, diversi dai progetti di legge, inseriti nel calendario su proposta dei Gruppi di opposizione sono di norma collocati al primo punto dell'ordine del giorno delle sedute destinate alla loro trattazione”.

Differentemente dalla disciplina adottata alla Camera, al Senato la predisposizione dei lavori è prerogativa del Presidente d'Assemblea e non v'è la necessità che lo stesso tenga conto delle proposte dei Gruppi (art. 55, comma 1 r.S.). Tuttavia, analogamente alla disciplina della Camera, anche al Senato la rilevanza dei Gruppi risulta evidente nella votazione per l'approvazione, che risulta definitiva qualora venisse raggiunta l'unanimità della Conferenza dei Capigruppo (art. 55, comma 3 r.S.) mentre, qualora il su indicato quorum non venisse raggiunto, sarebbe comunque possibile la presentazione di “proposte di modifica da parte di un Senatore per Gruppo” sulle quali, “dopo l'intervento di non più di un oratore per gruppo e per non oltre 10 minuti ciascuno”, v'è una votazione per alzata di mano da parte dell'Assemblea¹²¹ (art. 55, comma 3 r.S.).

Tuttavia, come anticipato, la principale distinzione tra programma e calendario sta nel contingentamento dei tempi, allegato al calendario dei lavori. Distinzione tanto più esaltata alla Camera che, differentemente dal Senato, ne pone una disciplina parecchio puntuale. Infatti, al Senato viene attribuito, solamente per via generale, un obbligo, in capo alla Conferenza dei Capigruppo, di distribuzione del tempo

¹²¹ Analoga disciplina si applica, ai sensi dell'art. 53, comma 4 r.S., “per l'esame e l'approvazione di eventuali proposte di modifica al calendario”.

destinato alla discussione degli argomenti inscritti nel calendario dei lavori tra i vari Gruppi parlamentari, venendo poi specificata (anche qui per via generale ed in capo alla Conferenza dei Capigruppo) la necessità di porre il termine ultimo per la votazione dei vari argomenti (art. 55, comma 5 r.S.). Altra facoltà facente capo al Presidente d'Assemblea è quella di armonizzazione dei tempi con le previsioni del Calendario dei lavori, così come disposto dall'art. 84, comma 1 r.S. Ai sensi dello stesso articolo i Gruppi divengono il tramite per il quale i Senatori dello stesso devono iscriversi (entro il giorno precedente a quello nel quale si tiene la discussione) a parlare e, qualora la totalità del tempo a disposizione del Gruppo venisse esaurito, non è più concessa parola, salvo i Senatori dissenzienti il cui tempo non rientra in quello assegnato agli appartenenti al rispettivo Gruppo. Vengono inoltre attribuite al Presidente d'Assemblea le facoltà di: “alternare gli oratori di Gruppi parlamentari diversi” (art. 84, comma 3 r.S.); di ampliare il tempo di un singolo intervento (tendenzialmente posto in un limite massimo di 10 minuti) fino a 30 minuti per un Senatore per Gruppo parlamentare (art. 89, comma 1 r.S.); di concedere parola, nella fase dei richiami al Regolamento, ad un oratore per Gruppo parlamentare (art. 92, comma 2 r.S.)

La disciplina del contingentamento dei tempi alla Camera, posta dagli artt. 24, commi da 7 a 12 r.C., risulta parecchio più puntuale rispetto a quella vigente al Senato. Viene infatti disposto come, in tal caso, sia la Conferenza dei Capigruppo a determinare, sulla base della maggioranza ponderata dei 3/4 ed in rapporto alla complessità degli argomenti, la totalità del tempo da dedicare alla discussione e, in caso di non raggiungimento del necessario quorum, Presidente d'Assemblea si sostituisce, nella determinazione del tempo da dedicare agli argomenti inscritti nel calendario dei lavori, alla Conferenza dei Capigruppo (art. 24, comma 7 e comma 9 r.C.). La totalità del tempo così statuita, secondo l'art. 24, comma 7 e comma 10 r.C., va distribuita tra: il relatore di maggioranza; i relatori di minoranza ed in misura non inferiore ad 1/3 del tempo attribuito al relatore di maggioranza ed in rapporto alla consistenza numerica del Gruppo che si rappresenta; l'intervento dei deputati del Gruppo misto; l'intervento del Governo; le operazioni di voto; i richiami al Regolamento. Viene poi previsto che, il tempo rimanente dopo la suddetta ripartizione, va a sua volta ripartito tra: i singoli deputati, a cui viene

attribuito 1/5 del tempo rimanente; i Gruppi parlamentari, una parte in maniera uguale ed una in maniera proporzionale alla consistenza numerica; le correnti politiche del Gruppo misto, in rapporto alla consistenza numerica delle stesse.

L'ordine del giorno di seduta viene invece disciplinato dagli artt. 26 e 27 r.C. e dall'art. 56 r.S. Ed il ruolo dei Gruppi nella definizione dell'ordine del giorno è sottesa alla previsione, disposta da ambedue i regolamenti, del carattere meramente attuativo dell'ordine del giorno rispetto alle previsioni di programma e calendario alla Camera (art. 26, comma 2 r.C.) e del calendario o schema dei lavori al Senato (art. 53, comma 2 r.S.). Tuttavia, il ruolo dei Gruppi viene nuovamente esaltato in maniera esplicita nella disciplina della possibilità, rispettivamente prevista dagli artt. 27, comma 2 r.C. e 56, comma 4 r.S., di porre modificazioni all'ordine del giorno: alla Camera essendo la stessa proposta di modifica presentabile da uno o più Presidenti di Gruppo rappresentanti Gruppi la cui consistenza numerica sia almeno pari ai 3/4 dei Deputati; al Senato essendo consentito l'intervento, previa presentazione delle proposta di modifica (da parte del Governo, del Presidente della Commissione competente o di otto Senatori), solamente ad "un oratore per gruppo e per non più di 10 minuti".

È inoltre necessario evidenziare la rilevanza che i Gruppi parlamentari esercitano, ai sensi degli artt. 25, comma 1 r.C. e 29, comma 2 r.S., nell'organizzazione dei lavori in Commissione, prevedendo entrambi i Regolamenti come la predisposizione di programma e calendario venga attuata dall'ufficio di presidenza (nella cui formazione, come nel prosieguo della trattazione si discuterà, è strutturata sulla base dei Gruppi parlamentari) integrati dai rappresentanti dei Gruppi.

Dall'esposizione delle discipline regolamentari risulta chiaro, dalla onnipresenza dei Gruppi parlamentari, come gli stessi abbiano un ruolo di primaria importanza, quasi che l'organizzazione dei lavori parlamentari venisse strutturata sulla base della composizione dei Gruppi. Per cui, non solo (come evidenziato nel paragrafo precedente) le Commissioni, ma anche la stessa organizzazione dei lavori parlamentari non potrebbe essere definita senza l'esistenza stessa dei Gruppi parlamentari. Analoghe considerazioni possono estendersi al contingentamento dei tempi, come evidente dall'analisi della disciplina vigente alla Camera, caratteristica che acquisisce tanta più rilevanza dalla considerazione dell'ormai consolidata

generalizzazione del contingentamento dei tempi¹²². Per cui, come mostrato dalla tabella 4.1, la presenza dei Gruppi parlamentari (eccezione fatta per la predisposizione del calendario dei lavori al Senato) è declinata in ogni fase dei procedimenti organizzatori ed, il più delle volte, il loro impatto viene ponderato sulla base della consistenza numerica, caratteristica che da maggior forza alla visione pubblicistica che qui si propone, oltre che alla comparazione della consistenza numerica dei Gruppi parlamentari al potere giuridico degli stessi (e, di conseguenza, alla visione della mobilità parlamentare quale cambi di rapporti di forza giuridica tra Gruppi parlamentari, così come emerso nel Capitolo 2).

TABELLA 4.1			
GRUPPI PARLAMENTARI NELL'ORGANIZZAZIONE DEI LAVORI			
	Programma dei lavori		
	<i>Prima</i>	<i>Votazione</i>	<i>Dopo</i>
Camera	Presentazione priorità	3/4 Conferenza Capigruppo	Possibilità di modifica attraverso Conferenza Capigruppo Possibilità intervento in assemblea Tutela per gruppi di minoranza
Senato	Presentazione priorità	Unanimità Conferenza Capigruppo	Possibilità di modifica attraverso Conferenza Capigruppo Possibilità intervento in assemblea Tutela per gruppi di minoranza
Calendario dei lavori			
	<i>Prima</i>	<i>Votazione</i>	<i>Dopo</i>
Camera	Presentazione proposte	3/4 Conferenza Capigruppo	Possibilità intervento in Assemblea Tutela per Gruppi di minoranza
Senato		Unanimità Conferenza Capigruppo	Possibilità presentazione proposte di modifica
Contingentamento dei tempi			
Camera	Approvazione 3/4 Conferenza Capigruppo - Distribuzione del tempo ponderata sulla consistenza numerica dei Gruppi - Tutela Gruppi di minoranza		
Senato	Determinazione della Conferenza Capigruppo - Obbligo distribuzione del tempo tra i Gruppi		
Ordine del giorno di seduta			
Camera	Ruolo implicito attraverso Programma e Calendario - Possibilità di presentare proposte di modifica, maggioranza ponderata 3/4 Capigruppo		
Senato	Ruolo implicito attraverso Calendario e Schema - Possibilità di intervento per la discussione a proposte di modifica		
Organizzazione dei lavori in Commissione			
Camera	Rilevanza nella predisposizione di programma e calendario		
Senato	Rilevanza nella predisposizione di programma e calendario		

Fonte: elaborazione personale

¹²² A conferma dell'ormai generalizzazione del contingentamento dei tempi è possibile consultare: A. Barbera e C. Fusaro, *Corso di Diritto Costituzionale*, Il Mulino, Terza edizione, 2016, p. 362; L. Gianniti e N. Lupo, *Corso di Diritto Parlamentare*, cit., p. 199.

IV.3.3 Gruppi parlamentari nell'informazione parlamentare

Il presente paragrafo, in continuità col precedente, tratterà del ruolo dei Gruppi parlamentari nei procedimenti parlamentari e, nel particolare, nei procedimenti informativi. Come in dottrina già rilevato¹²³, in una forma di Governo parlamentare, dove il Parlamento è posto (o meglio, dovrebbe idealmente esser posto) al centro dell'ingranaggio della macchina costituzionale, è necessario fornire al Legislatore strumenti volti all'acquisizione della capacità di attuare scelte quanto più informate possibili. E gli strumenti a tal fine previsti da Costituzione e Regolamenti parlamentari si declinano nelle fattispecie dell'interrogazione, della interpellanza e della inchiesta parlamentare. Di seguito si approfondiranno gli appena citati strumenti d'informazione parlamentare: tuttavia, non rientrando la puntuale analisi negli obiettivi che qui si pongono, l'attenzione sarà posta, dopo una breve introduzione per ognuno, sul ruolo che Costituzione e Regolamenti riservano, nella disciplina degli strumenti d'informazione, ai Gruppi parlamentari.

Le interrogazioni parlamentari (che sono da distinguersi in interrogazioni semplici ed interrogazioni a risposta immediata) vengono disciplinate dagli artt. 126 a 135-ter r.C. e dagli artt. 145 a 153 r.S. Esse rappresentano lo strumento di informazione più immediato (ed al contempo meno incisivo) nella disponibilità del Legislatore, consistendo le stesse in una “semplice domanda” in forma scritta ed indirizzata al Governo (artt. 128, comma 2 r.C e 145, comma 1 e comma 2 r.S.). I Regolamenti parlamentari strutturano l’organizzazione delle interrogazioni a risposta immediata, tenute una volta a settimana, ripartendo le modalità di intervento tra i Gruppi parlamentari. Viene infatti previsto come, nel corso dello svolgimento settimanale delle interrogazioni a risposta immediata, la facoltà di intervento ai fini della presentazione dell’interrogazione spetti ad un parlamentare per Gruppo e per il tramite del rispettivo Presidente di Gruppo (artt. 135-bis, comma 2 r.C. e 151-bis, comma 1-bis r.S.). Entrambi i Regolamenti, inoltre, disciplinano la facoltà di replica dell’interrogante in maniera estensiva, disponendo cioè come (dopo la risposta del Governo all’interrogazione presentata) non vi debba essere una necessaria coincidenza tra interrogante e replicante, bensì una necessaria appartenenza del

¹²³ Il riferimento è a N. Lupo e L. Gianniti, *CORSO DI DIRITTO PARLAMENTARE*, cit., p. 213

replicante al Gruppo parlamentare dell’interrogante (artt. 135-*bis*, comma 4 r.C. e 151-*bis*, comma 4 r.S.). Analoghe previsioni vengono disposte alla Camera per le interrogazioni a risposta immediata in Commissione (art. 135-*ter*, comma 2 e 4 r.C.).

Differentemente dall’interrogazione parlamentare, strumento conoscitivo di informazione parlamentare, l’interpellanza rappresenta uno strumento ispettivo, intendendo indicare, con tale espressione e come evidenziato in dottrina¹²⁴, uno strumento che implica un margine più o meno elevato di obbligatorietà nella risposta. E l’interpellanza, strumento informativo – ispettivo dotato di minor ‘forza’ rispetto all’inchiesta parlamentare di cui sotto si tratterà, è disciplinata dagli artt. da 136 a 138-*bis* r.C. e dagli artt. da 154 a 156-*bis* r.S. Come le interrogazioni, le interpellanze sono tendenzialmente scritte ma, differentemente dalle interrogazioni, hanno lo scopo di comprendere i motivi della condotta o degli intendimenti del Governo (artt. 136 comma, 2 r.C. e 154, comma 1 r.S.). Anche per le interpellanze, inoltre, è posta una distinzione tra interpellanze semplici ed interpellanze urgenti (secondo la terminologia adottata alla Camera) o a risposta abbreviata (secondo la terminologia adottata al Senato) ed è proprio nell’ambito di quelle urgenti (proprio come per le interrogazioni immediate) che i Gruppi parlamentare spiegano la propria rilevanza. Tanto la presentazione quanto i limiti alla posizione delle interpellanze urgenti o a procedimento abbreviato vengono infatti (principalmente) poste attraverso i Gruppi parlamentari: sono i Gruppi parlamentari (attraverso la figura del proprio Presidente di Gruppo) ad avere la facoltà¹²⁵ di presentarle, per un massimo di due interpellanze urgenti ed una per procedimento abbreviato al mese (artt. 138-*bis*, comma 1 r.C. e 156-*bis*, comma 1 r.S.). È interessante notare come, differentemente dalla disciplina del Senato, alla Camera il limite massimo per la presentazione delle interpellanze urgenti è maggiore per i Gruppi piuttosto che per i singoli Deputati, a certificazione della centralità e quasi esplicita maggiore

¹²⁴ Si veda N. Lupo e L. Gianniti, *CORSO DI DIRITTO PARLAMENTARE*, cit., p. 214, dove, con rimando ad A. Manzella, si sostiene che ‘Ispettiva è l’attività di acquisizione di conoscenze da parte del Parlamento cui corrisponde un obbligo, variamente graduato, di risposta da parte dei soggetti interrogati.

¹²⁵ Condivisa con un numero minimo di 30 Deputati e, ai sensi dell’art. 156-*bis*, comma 2 r.S., un decimo dei Senatori

importanza attribuita ai Gruppi parlamentari piuttosto che ai singoli parlamentari, come tra l’altro più volte emerso (tenendo ben presenti i confini dettati dal 67 Cost.) nel presente lavoro. Curioso risulta, invece, il disposto dell’art. 156-*bis*, comma 1 r.S.: in un contesto caratterizzato dalla non – disciplina delle correnti politiche del Gruppo misto viene riconosciuta, ai rappresentanti delle correnti politiche del Gruppo misto, la possibilità di presentare interpellanze a procedimento abbreviato. E, chi scrive, pur condividendo tale disposto, non condivide tuttavia la non disciplina delle correnti politiche del Gruppo misto: in un contesto dove la necessaria esistenza dei Gruppi parlamentari viene declinata nell’assegnazione al Gruppo misto dei Parlamentari non appartenenti ad alcun altro Gruppo, sarebbe bene disciplinare le correnti politiche, così da favorire la formazione, piuttosto che di un unico Gruppo casuale ed eccessivamente eterogeneo, di più correnti politiche volute e maggiormente omogenee. Ciò consentirebbe, proprio come avviene alla Camera, l’equiparazione delle correnti politiche ai Gruppi parlamentari in termini di facoltà, obblighi e risorse attribuite, riducendo drasticamente il divario tra Gruppi parlamentari e correnti politiche e, probabilmente ed auspicabilmente, renderebbe i parlamentari meno vincolati (ma al tempo stesso non irresponsabilizzati) rispetto alle indicazioni di Gruppo. Ciò che tuttavia non si può in questa sede approvare, proprio come per l’analoga previsione per i Gruppi parlamentari introdotta al Senato nella revisione regolamentare del 2017 e già vigente alla Camera per la formazione dei Gruppi autorizzati, è il collegamento tra correnti politiche e formazioni organizzate nel paese, creando un disposto di tal tipo un ingiustificato legame tra due soggetti che dovrebbero restare sostanzialmente distinti: sarebbe forse, maggiormente opportuno, prevedere correnti politiche formate, piuttosto che sulla corrispondenza di un legame con forze organizzate nel Paese, sulla circostanza di un’unione di intenti condivisa dai parlamentari componenti la corrente politica.

Strumenti informativo – ispettivo, dotato di maggior forza ispettiva rispetto alle interpellanze, è la Commissione d’inchiesta, alla cui disciplina i due Regolamenti dedicano un intero capo (Capo XXXII alla Camera, composto dagli artt. da 140 a 142 r.C. e Capo XX al Senato, composto dagli artt. 162 e 163 r.S.). L’inchiesta parlamentare è l’unico degli strumenti di informazione parlamentare ad avere una tutela costituzionale, disposta dall’art. 82 Cost., ai sensi del quale la Commissione

d'inchiesta: è posta su materie di pubblico interesse; ha gli stessi poteri dell'autorità giudiziaria; è strutturata proporzionalmente rispetto alla composizione dei Gruppi parlamentari. E la proporzionalità delle Commissioni d'Inchiesta rispetto ai Gruppi parlamentari, se da un lato viene attuata dai Regolamenti parlamentari agli artt. 141, comma 1 r.C. e 162, comma 3 r.S., dall'altro e come già ampiamente discusso, viene interpretata in maniera estensiva, significativamente dell'importanza che i Gruppi hanno nell'organizzazione degli organi parlamentari (come sotto si discuterà meglio, ciò vale per l'intera organizzazione parlamentare e non solo per le Commissioni).

Strettamente connesse agli strumenti di informazione parlamentare (e sottese all'intero arco dei procedimenti parlamentari) sono i procedimenti di indirizzo, declinati nelle fattispecie della mozione, della risoluzione e dell'ordine del giorno di istruzione al Governo. Ed è proprio la mozione a rendere evidente il legame tra procedimenti informativo – ispettivi e di indirizzo, tramite il disposto dell'art. 138, comma 2 r.C. ai sensi del quale l'interpellante insoddisfatto “può presentare una mozione”. La stessa facoltà di presentazione della mozione, strumento che sottende differenti fini oltre quello principale di porre indirizzi al governo, è attribuita, dall'art. 110, comma 1 r.C., ai Presidenti di Gruppi, aventi anche facoltà di richiedere che l'Assemblea fissi “la data della discussione” rispetto alla mozione presentata (art. 111, comma 1 r.C.), oltre che quella di ottenere la discussione della mozione presentata da altri deputati, qualora il presentatore abbia rinunciato alla discussione (art. 111, comma 2 r.C.).

Esaurita l'analisi sull'impatto dei Gruppi sui procedimenti informativo – ispettivi¹²⁶ (e su quelli di indirizzo), nel prossimo paragrafo si condurrà l'analisi sull'impatto che i Gruppi hanno su quella che, almeno chi scrive, ritiene essere la principale attività posta in essere dall'organo titolare della funzione legislativa.

¹²⁶ Ai fini di una completa esposizione pare utile far notare come l'art. 148 r.C. prevede la facoltà del Presidente di Gruppo di avanzare, attraverso il Presidente d'Assemblea, “richieste di informazioni, chiarimenti e documenti alla Corte dei conti”.

IV.3.4 Gruppi parlamentari nei procedimenti legislativi

IV.3.4.1 Nel procedimento in Assemblea

Nonostante vi siano orientamenti differenti sulla considerazione della attività legislativa quale funzione principale posta in essere dall’Assemblea eletta Nazionale¹²⁷, non è invece possibile negare che essa rappresenti la principale modalità di esplicazione della volontà parlamentare e, da qui, l’importanza del paragrafo in essere: comprendere il sostanziale impatto che i Gruppi parlamentari hanno nei procedimenti legislativi vuol dire comprenderne, differentemente da quanti dissociano i Gruppi parlamentari dalla volontà ultima del Parlamento, il sostanziale impatto che hanno nella formazione della volontà dell’organo di cui fanno parte.

Ebbene, il procedimento legislativo viene disposto dalla Carta Costituzionale (artt. da 70 a 74) ed attuato dalla disciplina regolamentare, secondo una struttura architettonica parecchio differente tra Camera e Senato. In attuazione delle previsioni Costituzionali, i regolamenti Parlamentari disciplinano quattro fasi del procedimento Legislativo: l’iniziativa legislativa, disciplinata dagli artt. da 68 a 71 r.C. e dagli artt. da 73 a 82 r.S.; l’esame in Commissione in sede referente, disciplinata dagli artt. da 72 a 81 r.C. e nel Capo VI r.S.; l’esame in Assemblea, disciplinato dagli artt. da 82 a 91 r.C. e dagli artt. 83 a 106 r.S. Rimandando al paragrafo 4 l’analisi dell’implicito ruolo dei Gruppi parlamentari nell’esame in sede referente, saranno di seguito presentati le previsioni regolamentari determinati la funzionalità dei Gruppi parlamentari nel procedimento legislativo.

È già nella fase dell’iniziativa legislativa e, in particolare, nella dichiarazione d’urgenza di un disegno di legge¹²⁸, che rileva l’importanza del ruolo dei Gruppi parlamentari. Alla Camera viene infatti disposto come rientri nella facoltà, tra gli altri¹²⁹, dei Presidenti di Gruppo, richiedere la dichiarazione d’urgenza di un disegno di legge (art. 69, comma 1 r.C.), la quale può poi essere adottata dalla

¹²⁷ Sul punto è possibile consultare: G. Pasquino, *Nuovo corso di scienza politica*, Il Mulino, Quarta Edizione, 2009, pp. da 178 a 183; N. Lupo e L. Gianniti, *CORSO DI DIRITTO PARLAMENTARE*, cit., pp. 176 e 177.

¹²⁸ La cui approvazione, ai sensi dell’art. 77 comma 1 r.S., “comporta l’iscrizione di diritto nel programma dei lavori in modo da assicurare il rispetto del termine fissato”.

¹²⁹ Il riferimento è al Governo o a dieci Deputati

Conferenza dei Capigruppo sulla base della già più volte menzionata maggioranza ponderata dei 3/4 (artt. 69 comma, 2 ed art. 23, comma 6 r.C.). Al Senato, dove è invece facoltà di 1/10 dei Senatori chiedere la dichiarazione d'urgenza, è disposta la possibilità per non più di un oratore per Gruppo di intervenire per la discussione sulla stessa dichiarazione (facoltà prevista dall'art. 77, comma 1 r.S. e rafforzata dal 77, comma 2 r.S.). Tuttavia, la massima incidenza dei Gruppi parlamentari nella fase dell'iniziativa legislativa è resa evidente dall'art. 79 r.S., rubricato “Disegni di legge fatti propri da Gruppi parlamentari” e disciplinante la facoltà, nel caso in cui un disegno di legge “sia sottoscritto da più della metà dei componenti di un Gruppo parlamentare”, del Presidente d'Assemblea di “dichiarare all'Assemblea che il disegno di legge è fatto proprio dal Gruppo stesso” (art. 70, comma 1 r.S.). Analogamente, secondo modalità maggiormente estensive, è disposta dall'art. 76, comma 3 r.C., ai sensi del quale un progetto di legge può essere fatto proprio da un Gruppo parlamentare “mediante formale dichiarazione del rispettivo presidente”. A rappresentare tuttavia il cuore pulsante dell'intero procedimento legislativo è il procedimento in Assemblea, articolato in tre fasi: la discussione generale, disciplinato dagli artt. da 82 e 83 r.C. e dagli artt. da 94 a 99 r.S.; la discussione degli articoli, disciplinata dagli artt. 85 ed 86 r.C. e dall'art. 100 r.S.; la votazione degli emendamenti proposti e dell'intero articolo, disciplinata dagli artt. 87 r.C. e 102 r.S.; la votazione del testo intero, disciplinata dagli artt. 91 r.C. e 103 r.C.¹³⁰

A bene vedere i Regolamenti parlamentari, nel disciplinarne la rilevanza nella presentazione della questione pregiudiziale e della questione sospensiva, dispongono la rilevanza dei Gruppi parlamentari ancor prima della discussione generale. Con questione pregiudiziale e sospensiva si intende, rispettivamente, la caducazione ed il rinvio della discussione su un determinato argomento. Ed al Senato, tanto la questione pregiudiziale quanto quella sospensiva, possono essere presentate da un Senatore per Gruppo (art. 93 comma 1 r.S.). Alla Camera viene invece prevista come la votazione delle due questioni in esame avvenga prima della discussione generale solamente “se preannunziate nella Conferenza dei presidenti di Gruppo contestualmente alla predisposizione del relativo calendario”, previsione che pare ampliare il forte impatto dei Gruppi parlamentari, per il tramite

¹³⁰ Congiuntamente alla disciplina del cosiddetto coordinamento finale.

delle Conferenza dei Capigruppo, nella definizione dell’organizzazione dei lavori parlamentari. Inoltre, sia alla Camera che al Senato, i Gruppi parlamentari possono far intervenire, nella discussione delle questioni pregiudiziale e sospensiva, non più di un Parlamentare, per un tempo massimo di cinque minuti alla Camera e dieci al Senato (art. 40, comma 3 r.C. e 93, comma 4 e 6 r.S.). Inoltre, per quanto concerne la questione pregiudiziale alla Camera, viene previsto che, “nei casi in cui il Presidente ritenga, per il loro contenuto, diversi gli strumenti presentati da deputati dello stesso Gruppo”, è ammessa la possibilità di intervento per più di un Deputato per Gruppo (art. 40, comma 4 r.C.). Al Senato, invece, per quanto concerne la questione sospensiva, è disposta la facoltà facente capo a ciascun Gruppo parlamentare di presentare una duplice questione sospensiva, purché la seconda sia finalizzata alla richiesta del “rinvio in Commissione del disegno di legge” (art. 93, comma 6 r.S.).

In caso di non presentazione (o non approvazione) delle questioni pregiudiziale e sospensiva, si procede con la fase della discussione generale che, lungi dall’essere un momento di ampio confronto, come la lettera dei Regolamenti parlamentari vorrebbe, viene nella pratica svolta quasi per mera formalità¹³¹. Tuttavia, al di là delle ingiuste disattese delle previsioni Regolamentari, si intende qui analizzare il ruolo che, le stesse previsioni, attribuiscono ai Gruppi parlamentari, che viene esaltato, con riferimento alle questioni pregiudiziale e sospensiva, anche con attinenza ai disegni di legge di conversione dei decreti legge: viene infatti disposto come, entro 5 giorni dall’annuncio in Assemblea della presentazione o della trasmissione di uno disegno di legge di conversione dei decreti - legge, è facoltà dei Presidenti dei Gruppi parlamentari quella di presentare la questione pregiudiziale (art. 96-bis, comma 3 r.C. ed art. 78, comma 3 r.S.). Al Senato, essendo ammessa anche la presentazione della questione sospensiva, viene disposto come ciascun Gruppo possa presentare una sola questione pregiudiziale o sospensiva ed, inoltre e con attinenza alla discussione delle questioni eventualmente presentate, sia ammesso l’intervento di un solo rappresentante per Gruppo e per un tempo massimo

¹³¹ Si veda N. Lupo e L. Gianniti, *CORSO DI DIRITTO PARLAMENTARE*, cit., p. 263, dove si sostiene, in riferimento alla discussione in Assemblea, che “Un confronto che dovrebbe coinvolgere tendenzialmente tutti i parlamentari (...) nei fatti, spesso la discussione generale si risolve in un passaggio rituale, cui sono dedicati spezi residuali dei lavori parlamentari”

di 10 minuti (art. 78, comma 3 r.S.). Alla Camera, invece, le modalità per la questione pregiudiziale riguardante i disegni di legge di conversione dei decreti legge coinvolgono i Gruppi parlamentari secondo le stesse modalità disposte dall'art. 40 r.C. di cui sopra si è discusso (art. 96-*bis*, comma 3 r.C.).

Alla Camera viene prevista una deroga all'obbligo di presentazione con almeno 24 ore di anticipo dell'ordine del giorno contenente “l'inizio dell'esame di un progetto di legge”, da esercitarsi qualora vi sia “un diverso accordo di tutti i Gruppi” (art. 82, comma 1-*bis* r.C.). Viene inoltre prevista la possibilità di intervento, nel corso della discussione, ad un deputato per gruppo, alle correnti politiche del Gruppo misto (in linea con l'attenzione che i Regolamenti della Camera rivolgono alla disciplina del Gruppo misto) ed, in applicazione del disposto del 67 Cost., ai deputati dissidenti (art. 83, comma 1 r.C.). E, qualora la discussione dovesse essere così ampliata, viene data la possibilità di convocazione della Conferenza dei Capigruppo, con obbligo di ascolto dei deputati del gruppo misto che vogliono intervenire, ai fini della posizione delle sedute, delle rispettive date e dell'ordine degli interventi (art. 83, comma 5 r.C.), anche qui ad integrazione del già estesa rilevanza dei Gruppi parlamentari (per il tramite della Conferenza dei Capigruppo) in sede di organizzazione dei lavori. È poi disciplinata, se richiesta in sede di Conferenza dei Capigruppo o presentata fino ad un massimo di 24 ore prima della discussione in Assemblea, la facoltà, facente capo a Capigruppo i cui Gruppi siano composti da almeno 20 Deputati, di domandare “ulteriori iscrizioni a parlare” (art. 83, comma 2 r.C.). Ancora, come disposto dall'art. 83, comma 3 r.C., viene data facoltà, ai Presidenti di Gruppo e qualora non già previsto dal Calendario dei lavori, di chiedere (richiesta alla quale fa seguito una delibera della Camera per alzata di mano) “che la discussione del progetto sia fatta per ciascuna parte o per ciascun titolo”. A ben vedere, tale facoltà, andando a porre una possibilità di ‘integrazione’ del Calendario dei lavori, già di per sé (e soprattutto alla Camera per via dello specifico contingentamento dei tempi) prevalentemente strutturato (come sopra evidenziato) sui Gruppi parlamentari, si configura come una sorta di facoltà di rettifica facente capo, mediante la figura del proprio Presidente, a ciascun Gruppo parlamentare. Al Senato è invece prevista la possibilità, per un Senatore per Gruppo, di avanzare la proposta che non si passi all'esame dei singoli articoli del

progetto di legge (art. 96, comma 1 r.S.). L'art. 99 comma 1 r.S. disciplina, invece, la chiusura della discussione generale, dopo la quale viene concessa “la parola ai relatori e al rappresentante del Governo”. Tuttavia, qualora il Governo prenda la parola per ulteriori dichiarazioni e, sulle stesse (per richiesta di 8 senatori), si apra una nuova discussione, allora viene nuovamente consentita la facoltà di intervento ad un Senatore per Gruppo (comma 2), così come analoga facoltà è prevista nel caso di votazione sulla proposta di chiusura anticipata della discussione (comma 3) e, qualora la discussione venga così terminata, per i Senatori (anche qui, nella misura di un Senatore per Gruppo) dei Gruppi che non siano intervenuti nel corso della discussione generale.

La discussione dei singoli articoli e degli emendamenti è la fase in cui si forma il testo che poi sarà votato e, come in dottrina rilevato¹³², è una facoltà che consente ai parlamentari, mediante la presentazione di emendamenti (interamente soppressivi, parzialmente soppressivi, modificativi o aggiuntivi), subemendamenti (seguenti la stessa ripartizione degli emendamenti) ed articoli aggiuntivi e la conseguente votazione, di conformare il testo legislativo alla propria volontà, aggirando così gli stessi limiti posti dall'iniziativa legislativa costituzionalmente disciplinata. È tuttavia da considerare che, anche nella fase in discussione, i Gruppi parlamentari godono di attribuzioni di non poco conto. Infatti, viene attribuita ai Presidenti di Gruppi rappresentanti Gruppi composti da almeno 30 Deputati¹³³, la facoltà di presentare, prima che “sia iniziata la votazione dell'articolo o dell'emendamento cui si riferiscono”, emendamenti, subemendamenti o articoli aggiuntivi (art. 86 comma, 5 r.C.). E sugli emendamenti, subemendamenti o articoli aggiuntivi così presentati, possono intervenirvi (per non tempo massimo di 10 minuti) un Deputato per ciascuno Gruppo, oltre che (secondo forme e limiti posti dal Presidente d'Assemblea) un Deputato per ciascuna corrente politiche del Gruppo misto (art. 85, comma 5 r.C.). Viene inoltre attribuita la facoltà di effettuare

¹³² Si veda N. Lupo e L. Gianniti, *Corso di diritto parlamentare*, cit., p. 265, dove, con rimando a G. Piccirilli ed in riferimento alla discussione di articoli ed emendamenti, si sostiene che “Dunque, si tratta di un diritto che, piuttosto, è connaturato al pieno esercizio da parte degli eletti della funzione legislativa, al potere cioè di conformare, anche nei minimi dettagli, il testo in esame alla propria volontà”.

¹³³ Analoga facoltà viene attribuita al Governo ed alla Commissione bilancio e programmazione

dichiarazione di voto (per un tempo massimo di 5 minuti) ad un deputato per Gruppo, oltre che (anche qui, secondo tempi e modi stabiliti dal Presidente d'Assemblea) ad un deputato per ciascuna delle correnti politiche del Gruppo misto (art. 85, comma 7 r.C.). È attribuita, ancora, ai Presidenti di Gruppo (oltre che a 20 deputati) di far proprio un emendamento ritirato dal proponente (art. 86, comma 8 r.C.): in tal caso i Gruppi possono domandare che si proceda per votazioni riassuntive o per principi, nella quali viene in ogni caso garantito: la votazione di un numero di emendamenti, subemendamenti o articoli aggiuntivi pari ad almeno un decimo dei Gruppi dai quali arriva la suddetta segnalazione (art. 85-*bis*, comma 1 r.C.), che diventa un quinto in caso di disegni di legge di conversione dei decreti leggi (art. 85-*bis*, comma 2 r.C.). Viene infine tutelato il divieto di mandato imperativo mediante la facoltà del Presidente d'Assemblea di “porre in votazione” emendamenti, subemendamenti o articoli aggiuntivi presentati dai deputati dissidenti (art. 86-*bis* comma 3 r.C.). Al Senato viene invece esaltato il ruolo della Conferenza dei Capigruppo nella posizione dei tempi volti alla presentazione degli emendamenti (art. 100, comma 2 r.S.). Viene poi disciplinato come, nel caso in cui il presentatore di un emendamento (o di un articolo aggiuntivo) sia l'unico interveniente del rispettivo Gruppo parlamentare, il tempo a sua disposizione si eleva da 5 a 10 minuti. Inoltre, come più volte emerso nel presente lavoro, anche in tal caso la disciplina del Senato articola la discussione conseguente alla presentazione dell'emendamento strutturandola sui Gruppi parlamentari e, nel particolare, prevedendo l'intervento di un Sentore per Gruppo e per un tempo massimo di 5 minuti (art. 100, comma 9 r.S.). Viene infine prevista la possibilità, per un Senatore per Gruppo e qualora “il testo da mettere ai voti contenga più disposizioni o si riferisca a più soggetti od oggetti o sia comunque suscettibile di essere distinto in più parti aventi ciascuna un proprio significato logico ed un valore normativo”, di proporre la votazione per parti separate con possibilità di illustrazione della proposta per un tempo massimo di 3 minuti (art. 102, comma 5 r.S.).

Rinviamo, così come per la fase referente del procedimento legislativo, l'analisi dell'implicita rilevanza dei Gruppi parlamentari nelle votazioni al paragrafo 4, preme qui rilevare come la disciplina del Senato, nel prevedere la facoltà di un

Senatore per Gruppo di “richiamare l’attenzione del Senato” su eventuali correzioni o modificazioni che ritenga opportune (art. 103, comma 1 r.S.), attribuisce rilevanza ai Gruppi anche nella cosiddetta fase del coordinamento finale¹³⁴.

IV.3.4.2 Nelle sedi redigente e legislativa (o deliberante)

Si usa il termine sede redigente e, secondo la rispettiva terminologia usata dai Regolamenti delle Camera e del Senato, legislativa o deliberante, per indicare un processo alternativo di conduzione del procedimento legislativo. Come è ovvio, la specifica analisi delle due sedi di cui si sta discutendo esula dagli scopi che qui si perseguono. Tuttavia, si ritiene necessario dedicarci un intero paragrafo per via della profonda significatività che (soprattutto) la disciplina costituzionale della sede legislativa o deliberante spiega per i fini del presente scritto.

La sede redigente e quella legislativa o deliberante determinano, rispettivamente, la completa stesura del testo legislativo in Commissione (che sarà poi in aula votato) e la definitiva adozione del provvedimento legislativo nella stessa Commissione.

I Regolamenti parlamentari dedicano, alla disciplina delle due sedi: alla Camera, gli artt. da 92 a 95 r.C. per la sede legislativa (posti nel capo XVIII, rubricato “dell’esame nelle Commissioni in sede legislativa”) e l’art. 96 r.C. (posto nel capo XIX, rubricato “dell’esame in sede redigente”); al Senato, gli artt. 35, 37 e 41 r.S. per la disciplina della sede deliberante e, per la sede redigente, gli artt. 36 37 e 42 r.S. (entrambe le discipline vengono poste nel Capo VI, rubricato “Delle commissioni permanenti, della Giunta per gli affari della Comunità europee e delle commissioni speciali e bicamerali”).

Alla Camera è disciplinata la facoltà di opposizione dei Presidenti di Gruppo verso la proposta di assegnazione dei provvedimenti in sede legislativa (art. 92, comma 3 r.C.), oltre che la necessaria unanimità dei rappresentanti dei Gruppi in commissione¹³⁵ ai fini del passaggio dell’esame di un progetto di legge, la cui fase referente sia già stata avviata, in sede legislativa (art. 92, comma 6 r.C.). Al Senato, invece, viene attribuita, in caso di remissione del disegno di legge dalla sede

¹³⁴ Sul punto si rimanda alla lettura degli artt. 90 r.C. e 103 r.S.

¹³⁵ In alternativa la richiesta può provenire anche da “più dei 4/5 dei componenti la Commissione”

deliberante a quella normale e qualora ciò comporti l'apertura della sede referente, in capo alla Conferenza dei Capigruppo di posizione del termine ultimo per la cessazione dell'esame in Commissione (art. 35, comma 2 r.S.). Viene inoltre disposto come le richieste che in Assemblea sono da presentarsi da almeno 8 Senatori (con rimando all'art. 100, comma 5 r.S.), possono invece presentarsi, in sede deliberante, da un singolo Senatore a nome del proprio Gruppo, previsione che certifica tanto più rilevanza dei Gruppi parlamentari nel momento che, le stesse richieste e nella stessa sede, qualora non siano fatte a nome di un Gruppo, necessitano di una presentazione posta da almeno due Senatori (art. 41, comma 1 r.S.).

La sede redigente si configura, tra Camera e Senato e distintamente da quella legislativa o deliberante, in due momenti differenti (art. 96, comma 1 r.C. ed art. 36, comma 1 r.S.). Alla Camera un progetto di legge può essere deferito all'Assembla alla Commissione in sede redigente solamente dopo la fase della discussione generale e, tra gli altri, ad avere la facoltà di proporre il su indicato deferimento è l'unanimità dei Presidenti di Gruppo in Commissione, previa espressione del parere da parte delle Commissioni affari costituzionali, bilancio e lavoro (art. 96, comma 2 r.C.). Al Senato viene invece prevista un'analogia facoltà di determinazione dei tempi, in caso di riapertura della sede referente, a quella in capo alla Conferenza dei Capigruppo su esposta per l'esame della sede deliberante (art. 36, comma 3 r.S.).

Tuttavia, ciò che maggiormente rileva rispetto al ruolo dei Gruppi parlamentari nelle previsioni Regolamentari per la disciplina delle sedi redigente e legislativa o deliberante, è l'importanza che assumono i Gruppi nel più volte citato disposto Costituzionale dell'art. 72 comma 3 Cost. Tale norma disciplina, analogamente a quanto fatto dall'art. 82, comma 2 Cost. per la disciplina delle commissioni d'inchiesta, la necessaria composizione proporzionale delle Commissioni a cui è deferito un disegno di legge in sede legislativa o deliberante. Ed in dottrina v'è chi, dalla lettura delle due su indicate norme, rileva una non necessaria esistenza dei Gruppi parlamentari¹³⁶, oltre che una non necessaria composizione proporzionale

¹³⁶ Il riferimento è ad A. Ciancio, *I Gruppi parlamentari. Studio intorno a una manifestazione del pluralismo politico*, cit., p. 101, sostenendo che “Invero, ponendo testualmente la Costituzione formale l'appartenenza ai gruppi solo come condizione per la partecipazione ai lavori parlamentari

delle Commissioni qualora non siano finalizzate all'esame di un progetto di legge in sede legislativa (o deliberante) o all'inchiesta parlamentare¹³⁷. Ad avviso di chi scrive, invece, le due disposizioni pongono la duplice ed obbligatoria necessità dell'esistenza dei Gruppi parlamentari e della composizione proporzionale dell'intero arco delle Commissioni, permanenti e non.

Non è infatti da accogliere, in questa sede, l'idea di quanti sostengono la non necessaria esistenza costituzionale dei Gruppi parlamentari in quanto la Costituzione li disciplinerebbe ‘solamente’ con riferimento alla sede legislativa (o deliberante) ed alla inchiesta parlamentare, quasi come se, in ciò, la Carta sminuisca l'importanza e la rilevanza dei Gruppi parlamentari. È anzi la presunta scarsa attenzione o, per dirla con parole differenti ma probabilmente maggiormente precise, la breve ma tagliente disciplina Costituzionale a certificare la costituzionale linfa vitale dei Gruppi parlamentari. Infatti, come sostenuto anche dai detrattori della necessaria Costituzionalità dei Gruppi parlamentari¹³⁸, la Carta ne disporrebbe la rappresentanza proporzionale delle Commissioni per le due su indicate sedi in virtù della loro rilevanza. Ed è proprio tale rilevanza a certificare l'esistenza dei Gruppi parlamentari: non ammettere tale esistenza vorrebbe significare, infatti, ammettere nell'ordinamento italiano la figura del cosiddetto parlamentare non iscritto. E, qualora si volesse ammettere per assurdo l'esistenza della su indicata figura, allora vorrebbe dire che la stessa non troverebbe rappresentanza nelle sedi legislativa (o deliberante) e d'inchiesta. Ma proprio in virtù dell'enorme rilevanza di tali sedi (ammessa, dunque, anche da chi ne sostiene poi la limitatezza), è

in Commissione, si trae che la Carta fondamentale abbia considerato l'adesione ai gruppi più come una facoltà (...) per il pieno esercizio del mandato parlamentare in tutte le sedi”

¹³⁷ Si veda A. Ciancio, *I Gruppi parlamentari. Studio intorno a una manifestazione del pluralismo politico*, cit., p. 145, sostenendo che “sotto il profilo della diretta attuazione del Testo fondamentale ha avuto modo di manifestarsi quella che può definirsi l'inclinazione gruppocentrica dei regolamenti camerale, poiché l'obbligo di rappresentanza proporzionale dei gruppi (...) è stato notoriamente esteso a tutte le Commissioni con competenza legislativa a seguito dell'adozione del sistema delle Commissioni c.d. permanenti”

¹³⁸ Si riferisce nuovamente ad A. Ciancio, *I Gruppi parlamentari. Studio intorno a una manifestazione del pluralismo politico*, cit., p. 34, sostenendo che “La Costituzione, riconobbe (...) la necessità dei gruppi, legando proporzionalmente alla loro consistenza numerica la formazione delle Commissioni interne al parlamento nelle sedi più rilevanti, ossia per l'esercizio della funzione legislativa in sede decentrata e della funzione ispettiva”

impensabile un'esclusione di rappresentanza di una ‘fetta’ di parlamento, declinata in tutti i parlamentari non iscritti qualora il nostro ordinamento ne riconoscesse la figura. Ed è dunque dall'importanza del momento in cui la Carta disciplina i Gruppi parlamentari che si evince la loro necessaria esistenza. Da qui si arriva ad una conclusione contraria rispetto a quella di quanti sostengono la non esistenza per via della scarsa disciplina: se, come si è detto, la breve e pungente disciplina ne dispone la necessaria e costituzionale esistenza, allora la restante scarsa attenzione che la Carta parrebbe porre ai Gruppi è, in realtà, segno della rilevanza degli stessi, tanto grande da considerarsi presupposta, tanto nel dibattito in costituente¹³⁹ quanto nel disposto Costituzionale che ritiene necessario disciplinarli con riferimento alle questioni più rilevanti e con una rappresentanza proporzionale delle Commissioni, la quale è invece non presupposta ma costituzionalmente necessaria nel momento in cui ne viene disposta la sussistenza per le questioni maggiormente rilevanti.

Per cui, la discrezionalità lasciata dalla Carta non attiene all'esistenza dei Gruppi o alla rappresentanza proporzionale delle Commissioni quanto, piuttosto, alla necessaria organizzazione dei lavori sulla base delle Commissioni permanenti, qualificate dalla Carta (quelle si, come in dottrina già rilevato¹⁴⁰) in termini di possibilità. E, da quanto esposto, è chiara la maggiore forza nella disciplina Costituzionale dei Gruppi parlamentari rispetto alle Commissioni, la cui esistenza viene rimessa alla discrezionalità della normativa di attuazione esaltando, così ed a livello costituzionale, l'estrema importanza dei necessari Gruppi parlamentari ai fini dell'organizzazione e del funzionamento delle due Camere, quasi a cristallizzarne una costituzionale disciplina pubblica.

Sul punto si tornerà nel quinto e conclusivo paragrafo del presente scritto, dopo che, nel paragrafo seguente, si completerà l'analisi della rilevanza dei Gruppi parlamentari così come disposta dai Regolamenti delle due Camere della Repubblicana Assemblea elettiva.

¹³⁹ Ciò viene evidenziato in A. Ciancio, *I Gruppi parlamentari. Studio intorno a una manifestazione del pluralismo politico*, cit., p. 34, sostenendo che “nei lavori preparatori della Carta fondamentale della Repubblica italiana il dibattito sui gruppi è stato molto contenuto, probabilmente per la circostanza che in sede costituente la loro esistenza era unanimamente avvertita come scontata”

¹⁴⁰ Si veda N. Lupo e L. Gianniti, *CORSO DI DIRITTO PARLAMENTARE*, cit., p. 149

IV.5 Immanenza dei Gruppi parlamentari nell'organizzazione parlamentare

Avendo completato l'analisi dell'onnipresenza dei Gruppi parlamentari nei procedimenti parlamentari, è adesso necessario, ai fini dell'offerta di una completa panoramica del ruolo degli stessi nelle procedure inter - parlamentari, esaminarne anche la rilevanza nell'organizzazione parlamentare. Ciò in quanto, i Gruppi parlamentari, oltre ad essere presenti in quella che, recuperando una terminologia cara al diritto amministrativo¹⁴¹, potrebbe definirsi quale parlamento in senso oggettivo, sono anche parte integrante dei vari organi (che si ricordi essere pubblici) componenti il Parlamento. Quanto detto è già stato rilevato nell'offerta della composizione delle Commissioni permanenti e speciali e della Conferenza dei Capigruppo. Risulta adesso necessario, prima di esporre le conclusioni che si trarranno nel conclusivo paragrafo, completare la panoramica sopra avviata mediante l'esposizione del ruolo dei Gruppi parlamentari nell'organizzazione di: ufficio (o, secondo la terminologia usata al Senato, consiglio) di Presidenza, disciplinato dagli artt. da 5 a 12 r.C. e dagli artt. da 4 a 7 r.S.; Giunta per il Regolamento, disciplinata dagli artt. 16 r.C. e 18 r.S.; al Senato, la giunta per le elezioni e per le immunità parlamentari disciplinata dall'art. 19 r.S. mentre, alla Camera, le corrispondenti giunte per le elezioni e per le autorizzazioni disciplinate, rispettivamente, dagli artt. 17 e 17-bis r.C. e dagli artt. da 18 a 18-quater r.C.

L'ufficio o consiglio di Presidenza è l'organo gestente l'organizzazione amministrativa e titolare di una molteplicità di funzioni, tra cui quella, già esposta nel Capitolo 1, di autorizzazione della formazione dei Gruppi in deroga. Ed è utile notare come, l'evoluzione di un organo tanto importante per l'amministrazione parlamentare, sia stata orientata (specialmente al Senato) alla determinazione di una composizione tale da garantire la rappresentanza di tutti i Gruppi parlamentari¹⁴². Infatti la disciplina, così come vigente nei Regolamenti attuali ed in linea con lo sviluppo che hanno seguito, è impostata alla previsione di un forte collegamento tra Gruppi ed organi responsabili della gestione amministrativa di cui si sta discutendo.

¹⁴¹ Il riferimento è alla nota distinzione tra amministrazione in senso soggettivo (indicante l'organizzazione amministrativa) ed amministrazione in senso oggettivo (indicante l'attività amministrativa).

¹⁴² Per maggiori specificazioni sul punto si consulti N. Lupo e L. Gianniti, *CORSO DI DIRITTO PARLAMENTARE*, cit., pp. da 166 a 168.

Alla Camera, infatti, nell'ufficio di Presidenza (composto, ai sensi dell'art. 5, comma 1 r.C., dal Presidente, da quattro Vicepresidenti, da tre Questori e da otto Segretari), devono necessariamente essere rappresentati “tutti i Gruppi parlamentari esistenti all'atto della sua elezione” e, per garantire tale rappresentanza, il “Presidente promuove le opportune intese tra i Gruppi” (art. 5, comma 3 r.C.). A rafforzare la necessaria rappresentanza dei Gruppi parlamentari in seno all'ufficio di Presidenza viene disposto che, qualora non vi siano Gruppi rappresentati nell'ufficio di Presidenza, sia necessario procedere all'elezioni di un numero di Segretari tale da colmare tale difetto di rappresentanza (art. 5, commi 4 e 9 r.C.). Analoga facoltà viene prevista per i Gruppi parlamentari che, a seguito di modificazioni, risultino privi di rappresentanza in seno all'ufficio di presidenza (art. 4, comma 5 r.C.). Tuttavia, col fine di limitare il rischio che la necessaria rappresentanza dei Gruppi comporti l'eccessiva frammentazione di un organo tanto importante quale l'ufficio di Presidenza, viene prevista l'impossibilità dell'elezione di più di un Segretario per Gruppo (art. 4, comma 6 r.C.) e la decadenza dall'incarico di Segretario al “venir meno” del Gruppo di appartenenza o, in linea con la corrispondenza di un singolo Segretario per Gruppo parlamentare, qualora si “entri a far parte di un Gruppo già rappresentato nell'ufficio di Presidenza” (art. 4, comma 7 r.C.). Differentemente dalla disciplina della Camera, al Senato non vengono previste limitazioni in riferimento ai cambi di struttura dei Gruppi parlamentari. Vengono tuttavia disposte analoghe esigenze di rappresentanza dei Gruppi parlamentari (art. 5, comma 2-bis r.S.) e di rappresentanza confinata ad un singolo Segretario per Gruppo parlamentare (art. 5, comma 2-ter r.S.). L'appena descritta struttura di ufficio e consiglio di Presidenza pare, per le stesse motivazioni presentati nel paragrafo precedente con attinenza alla disciplina costituzionale di Commissioni in sede legislativa (o deliberante) e d'inchiesta, un'ulteriore prova della necessaria esistenza dei Gruppi parlamentari: non sarebbe infatti, anche in tal caso, giustificabile la lacuna di rappresentanza che si verrebbe a formare in seno a consiglio ed ufficio di presidenza qualora il nostro ordinamento ammettesse la figura del “parlamentare non iscritto”.

La giunta per il Regolamento è uno degli organi che, nel coadiuvare il Presidente nell'interpretazione del Regolamento, mediante l'espressione di pareri vincolanti,

acquista maggiore rilevanza nei lavori interni delle Camere. Tanto alla Camera quanto al Senato è composta da 10 parlamentari ed, entrambi i Regolamenti, pongono una sorta di invito nell'orientare la loro composizione alla rappresentanza proporzionale dei Gruppi parlamentari (artt. 16, comma 1 r.C. e 18, comma 1 r.S.). Al Senato viene prevista la facoltà dei Presidenti di Gruppo di sollevare “questioni di interpretazione del Regolamento” (art. 18, comma 4 r.S.) mentre, alla Camera, qualora ritengano che il testo della giunta non abbia adeguatamente recepito le proposte ed i criteri direttivi indicati dai deputati, quella di “presentare proposte interamente sostitutive del testo della Giunta” (art. 16, comma 3-ter r.C.) Alla Camera è inoltre disciplinata la facoltà di dichiarazione di voto sulle discussioni riguardanti le proposte della Giunta, con ripartizione di modalità e tempi in base ad un deputato per Gruppo e per non più di dieci minuti ed, allo stesso tempo, garantendo analoga facoltà (questa volta secondo modi e tempi stabiliti dal Presidente) ai deputati dissenzienti rispetto al proprio Gruppo (art. 16, commi 3-bis e 4 r.C.).

Prima di evidenziare la funzionale importanza dei Gruppi parlamentari rispetto alle giunte per le elezioni e per le autorizzazioni (alla Camera) e alla giunta delle elezioni e delle immunità parlamentari al Senato, è necessario riprendere l'analisi del ruolo dei Gruppi nei lavori della Commissione in sede referente. Se ne discuterà in questa sede per offrire un immediato esempio dell'irrinunciabilità dei Gruppi parlamentari per i lavori delle Camere, la cui manifestazione è evidente dalla loro duplice e strettamente connessa funzionalità scaturente dall'intarsio del Parlamento in senso soggettivo (dall'organizzazione parlamentare) e del Parlamento in senso oggettivo (dai procedimenti parlamentari).

La sede referente viene disciplinata dagli artt. da 72 ad 81 r.C. e nel Capo VI precedentemente citato e dedicato alla disciplina delle Commissioni. Ed apparentemente ed in linea con la più puntuale disciplina dedicata alla sede referente, è la Camera ad attribuire una rilevanza maggiore ai Gruppi parlamentari, essendo esplicitamente prevista la facoltà dei Presidenti di Gruppo di chiedere un'assegnazione di un disegno di legge ad una Commissione differente rispetto a quella decisa dal Presidente d'Assemblea (art. 72, comma 1 r.S.). I Gruppi rilevano, inoltre, nelle attribuzioni dell'ufficio di Presidenza delle Commissioni che, ai sensi

dell'art. 79, comma 6 r.C., quando integrato dai rappresentanti dei Gruppi e sulla base della maggioranza dei 3/4 può: giudicare, e con ciò bloccare, quale non essenziale l'oggetto della richiesta posta in essere da almeno 4 componenti la Commissione ai fini dell'ottenimento di dati, informazioni e relazioni tecniche necessari per l'acquisizione gli elementi di conoscenza previsti dall'art. 79, comma 4 r.C.; stabilire, come disposto dall'art. 79, comma 7 r.C., i tempi entro cui il Governo deve presentare la propria relazione volta all'esplicazione delle eventuali informazioni richieste; stabilire nuove tempistiche in caso di ritardo da parte del Governo. Viene inoltre prevista la possibilità, per i Gruppi di minoranza, di nominare un relatore di minoranza che seguirà la discussione in Assemblea (art.79, comma 12 r.C.).

Da quanto esposto è esplicito il ruolo che, in sede referente, così come negli altri procedimenti parlamentari di cui si è discusso, viene attribuito ai Gruppi parlamentari, che si esplica talvolta mediante la figura del proprio presidente, talvolta mediante la conferenza dei Capigruppo, talvolta mediante l'Ufficio (o consiglio) di Presidenza o, in Commissione, mediante l'ufficio di Presidenza integrato dai rappresentanti dei Gruppi. Tuttavia, oltre le esplicite previsioni che attribuiscono rilevanza nelle funzioni di quello che si è in questa sede definito quale Parlamento in senso oggettivo, i Gruppi rilevano anche, come discusso, nell'organizzazione del parlamento. In virtù di ciò, come mostrato dalla tabella 4.2, la rilevanza dei Gruppi è immanente nei lavori del Parlamento in quanto essi sono fondamento sia dell'attività svolta dagli organi parlamentari quanto riferimento per la formazione degli stessi.

Vi è dunque un duplice impatto dei Gruppi nei lavori parlamentari che, nel complesso, determina la necessaria fondamentalità degli stessi, senza la quale gli altri organi (e si intende con tale scelta di parole ribadire la visione organicistica del Gruppo parlamentare che in questa sede si propone) parlamentari, in quanto ‘vestiti’ su misura di Gruppo parlamentare, non potrebbero esistere.

TABELLA 4.2			
IMMANENZA DEI GRUPPI PARLAMENTARI			
Gruppi parlamentari in Parlamento	Nell'organizzazione	Presidente di Gruppo Struttura di Gruppo	→ Votazioni
		Conferenza Capigruppo Struttura di Gruppo Ufficio di Presidenza Commissione integrato	→ Procedimenti Organizzatori
		Presidente di Gruppo Struttura di Gruppo	→ Procedimenti informativo-ispettivi
		Commissioni permanenti Presidente di Gruppo Struttura di Gruppo Conferenza Capigruppo	→ Nell'attività → Procedimento legislativo
		Giunte per il regolamento Giunte per le elezioni e per le immunità Ufficio (o consiglio) di Presidenza	→ Impatto indiretto nei lavori

Fonte: elaborazione personale

Nella tabella 4.2 si è provato, seppur sinteticamente, a dare un’idea grafica dell’impatto, attraverso l’intarsio di cui si è detto, dei Gruppi all’interno delle mura parlamentari, esplicato non solo mediante le attribuzioni agli stessi assegnati (nella figura del proprio Presidente, attraverso la loro composizione, mediante la Conferenza dei Capigruppo o secondo le altre modalità sopra descritte), ma anche per via del loro impatto nella composizione degli organi Parlamentari. Si pensi alla coadiuvazione del Presidente d’Assemblea nell’interpretazione del Regolamento esplicata dalla Giunta per il regolamento. Sebbene non via sia un’attribuzione diretta facente capo ai Gruppi parlamentari, è pur vero che l’implicito impatto che i Gruppi stessi hanno nella struttura proporzionale (così come avviene per le Commissioni) ne determina una conseguente rilevanza nelle attività stesse della Giunta. Ed analoghe considerazioni sono da estendersi per tutti gli Organi parlamentari nella cui composizione rilevano i Gruppi parlamentari. Se, a tale impatto indiretto, si aggiunge quello esplicito determinato dalle attribuzioni

regolamentari si comprende allora l'immanenza dei Gruppi parlamentari nell'intera attività parlamentare. La tabella 4.2 cerca di evidenziare gli aspetti più rilevanti dell'impatto dei Gruppi ma si consideri che gli stessi rilevano anche nella composizione di ulteriori organi come le composizioni speciali già precedentemente menzionate o come, al Senato, la composizione degli organi collegiali (composte secondo il criterio della proporzionalità rispetto ai Gruppi, ex art. 25, comma 3 r.S.) o degli organi bicamerali (composti secondo il duplice criterio della rappresentatività e della proporzionalità rispetto ai Gruppi, ex art. 26, comma 1 r.S.).

Da quanto detto emerge anche il fondamento regolamentare dei Gruppi parlamentari, da ricercarsi non solo nella necessaria esistenza del Gruppo Misto ma anche (e, verrebbe da dire, soprattutto) nella preordinazione degli stessi Gruppi agli organi parlamentari e, conseguentemente all'attività parlamentare, resa talvolta in maniera esplicita come nella disciplina delle giunte così come emerge dagli artt. 16, comma 1, 17, comma 1 (con attinenza alla giunta per le elezioni) e 18, comma 1 r.C. (con attinenza alla giunta per le autorizzazioni) e dall'art. 17, comma 1 r.S. (con attinenza alla giunta per le elezioni e le immunità parlamentari), nella misura in cui pongono la preordinazione dei Gruppi parlamentari rispetto alla formazione delle giunte o, in maniera indiretta ed ai sensi dell'art. 19 comma 1 r.S., nella misura in cui pone l'assegnazione della presidenza della giunta delle elezioni e delle immunità parlamentari ad un Senatore appartenente ai Gruppi d'opposizione.

Per cui se, come visto, il fondamento regolamentare dei Gruppi parlamentari è da ricercarsi nell'immanenza del ruolo agli stessi attribuito dai Regolamenti, talvolta in maniera esplicita come negli articoli su menzionati, talvolta implicita come nella più volte menzionata necessaria esistenza del Gruppi misto, resta da trovare il fondamento costituzionale, ricerca che si tenterà di condurre nel prossimo e conclusivo paragrafo del presente lavoro.

IV.6 Conclusioni: ritorno alla (vera) Costituzione formale

Dopo l'analisi fin qui condotta, volta all'esaltazione della centralità che assumono i Gruppi in sede parlamentare, è adesso necessario trarre le conclusioni e comprendere se, una centralità tanto accentuata, trovi o meno giustificazioni nel

disposto costituzionale. Per arrivare a rispondere ad un siffatto interrogativo, pare necessario riproporre, seppur brevemente, i risultati fin qui ottenuti, così da avvalersene ai fini della risposta.

Nel Capitolo 1 si è giunti a distinguere il regime applicabile ai Gruppi parlamentari ed ai partiti, rilevando come, in virtù di una differente destinazione delle norme Costituzionali (artt. 1 e 49 Cost. relativamente ai Partiti; artt. 54 e 67 relativamente ai Gruppi): i partiti abbiano la facoltà di improntare la propria organizzazione interna ad un metodo “non democratico” mentre, in virtù della sede in cui operano, si possa ritenere tale facoltà non rientrante nelle prerogative dei Gruppi; vi sia una differente destinazione della rappresentanza, che si declina nel popolo per i Partiti e nella Nazione per i Gruppi. Si è dunque evidenziato come, nonostante la differente disciplina foriera di una distinzione nei rapporti Partito – Gruppo parlamentare, talvolta i secondi continuino ad improntare il proprio operato sulle direttive dei primi, indicandone la causa in una scarna e non appropriata disciplina giuridica dei Gruppi parlamentari.

Nel Capitolo 2, mediante l’analisi delle leggi elettorali vigenti nelle Legislature del maggioritario, si sono integrati i risultati di cui sopra, aggiungendo un’ulteriore distinzione intercorrente tra partiti e Gruppi parlamentari: quella nel potere. Si è attribuito potere politico ai partiti e potere giuridico ai Gruppi parlamentari, precisando come i primi, soprattutto se raggruppati in coalizione (come certificato dalla non corrispondenza Coalizioni e rispettivi Gruppi parlamentari), siano da classificarsi quali simboli elettorali volti unicamente alla raccolta del consenso, non potendo dunque impattare nella determinazione del potere giuridico, cui unico titolare sono i Gruppi parlamentari. Da ciò: la visione del sistema elettorale quale specchio riflettente i Partiti in Gruppi ed, oltrepassato il quale, i Partiti perdono la facoltà di poter impattare sostanzialmente sugli eletti distribuiti nei Gruppi; l’equiparazione della numerosità dei Gruppi parlamentari al rispettivo potere giuridico, con conseguente definizione ‘alternativa’ della mobilità parlamentare quali cambi di rapporti di forza giuridica parlamentare.

Nel Capitolo 3 si sono integrati ulteriormente le distinzioni partito – Gruppo parlamentare mediante l’analisi di fonti Statutarie e posizioni dottrinali, arrivando ad attribuire natura privata ai partiti e natura pubblica ai Gruppi parlamentari ed

evidenziando, ancora una volta, la scarsa istituzionalizzazione dei Gruppi parlamentari che mal si combina con la relativa natura pubblica di cui si è detto. Adesso, nel tentativo di ricercare un fondamento costituzionale, pare opportuno partire dalla distinzione tra Costituzione formale e Costituzione materiale. Come noto, col primo termine si riferisce alle disposizioni così come emergenti dalla Carta costituzionale, in virtù delle quali viene esplicata la forma di governo parlamentare vigente nell'ordinamento italiano. Tuttavia, i governi Costituzionali, nati all'indomani della cessazione della II Grande Guerra, hanno conosciuto ulteriori forme di governo, come quelle presidenziale e semi – presidenziale¹⁴³. Ed a ben vedere, la forma di governo parlamentare è quella che maggiormente si presta alla liquidità derivante dalla stretta interconnessione tra forma di Governo così come prevista dalla Costituzione e così come alterata dal contesto partitico di riferimento¹⁴⁴. Infatti, sebbene (almeno ad avviso di chi scrive) in una forma di Governo parlamentare l'Organo Nazionale Legislativo è quello intorno al quale dovrebbe girare la macchina Costituzionale, può capitare talvolta che, per una debole strutturazione partitica vengano esaltati i Poteri del Presidente della Repubblica o che, invece, per via della netta predominanza di una coalizione sulle altre venga esaltato il ruolo del leader della coalizione che, quasi come naturale conseguenza della forza della coalizione guidata, diviene Presidente del Consiglio dei Ministri. In tal modo la forma di Governo parlamentare che la Carta prevede viene evidentemente alterata dall'esaltazione dei poteri di Organi altri rispetto al Parlamento.

Tuttavia, nella vigenza di una forma di governo parlamentare, è necessario perseguire la centralità parlamentare evitando le possibili alterazioni che il

¹⁴³ Non essendo in questa sede possibile riassumere le differenze intercorrenti tra le varie tipologie di forme di governo, sia consentito, per una classificazione generale, rimandare a: M. Calise, T. J. Lowi e F. Musella, *Concetti chiave. Capire la Scienza politica*, Il Mulino, 2016, pp. da 131 a 140; A. Barbera e C. Fusaro, *Corso di diritto costituzionale*, cit., pp. da 269 a 275; G. Pasquino, *Nuovo corso di scienza politica*, cit., pp. da 220 a 228. Ai fini di una completa comprensione, applicata in differenti contesti oltre che storica, si rimanda, rispettivamente, alle letture di: S. Gambino, *Forme di Governo. Esperienze europee e nord-americana*, Giuffrè editore, 2007; N. Bobbio, *La teoria delle forme di Governo nella storia del pensiero politico*, Giapichelli Editore, 1976.

¹⁴⁴ Tra i diversi autori che hanno evidenziato l'incidenza del contesto partitico sulla forma di Governo, oltre alle opere già citate, si rimanda a: P. L. Petrillo, *Teorie e tecniche del lobbying*, Il Mulino, 2019, sostenendo che “Tradizionalmente la dottrina costituzionale ha esaminato il <<peso>> dei partiti sulla forma di governo degli ordinamenti democratici”.

combinato tra forma di governo e sistema partitico possa determinare. Ed un obiettivo del genere potrebbe, forse, essere raggiunto mediante la separazione della disciplina tra Partiti e Gruppi parlamentari che in questo scritto si cerca di professare. Per comprendere quanto detto, si parta dalle considerazioni avanzate in dottrina circa la costituzionalità dei sistemi elettorali maggioritari. Sono infatti state avanzate perplessità concernenti gli stessi per un duplice ordine di ragioni: per via del rischio che, in caso di coalizioni ampie, la maggioranza costituzionale (e, conseguentemente, le garanzie costituzionali) possa rientrare nella disponibilità della coalizione di maggioranza; per via del disposto della Carta che sembrerebbe, in un'ottica di distinzione tra governabilità (perseguita dai sistemi elettorali maggioritari) e proporzionalità (perseguita dai sistemi elettorali proporzionali), perseguire sempre la seconda e mai la prima¹⁴⁵. Un siffatto ragionamento è, in questa sede, da accogliere a metà: le modalità del ragionamento paiono apprezzabili, in quanto anche a chi scrive sembra che la carta sia orientata in un'ottica di ponderazione del procedimento legislativo, tra cui il primo segno è il cosiddetto bicameralismo paritario (o, secondo differente terminologia, perfetto), agli occhi di taluni ritondante ma, forse, necessario (e non a caso costituzionalmente tutelato) in un'attività tanto importante quale quella legislativa. Ciò che tuttavia non si condivide in pieno, sono i fini del ragionamento, e cioè collegare la ponderazione del procedimento legislativo costituzionalmente tutelata con la necessaria proporzionalità dei sistemi elettorali. La ponderazione non è una caratteristica da

¹⁴⁵ Si riferisce a R. Manfrelli, *Il rapporto di fiducia tra sistema elettorale e disciplina costituzionale*, cit., sostenendo che “il ragionamento sulla governabilità suscita ulteriori perplessità (...) la rapidità del processo decisionale contrasta con lo stesso modello costituzionale dell’esplicazione dell’indirizzo politico parlamentare. Quest’ultimo esprime inequivocabilmente un’esigenza opposta, quello della ponderazione della decisione, mediante meccanismi espressamente strumentali al rallentamento delle procedure al fine di sollecitare una più accurata riflessione delle forze politiche”. L’autore sostiene anche, quale ulteriore argomentazione a supporto della dubbia costituzionalità dei sistemi elettorali maggioritari e, nel particolare, di quelli previdenti un premio di maggioranza, una lesione all’art. 48 Cost., in quanto verrebbe a determinarsi una distinzione nella forza del cosiddetto “voto in uscita”. L’argomentazione non è utile al perseguitamento della tesi che qui si sostiene e, tuttavia, non è condivisa da chi scrive in quanto, potendo i singoli elettori calcolare gli effetti del loro voto, così da poterlo esprimere in maniera ponderata rispetto al peso in uscita, resta nella loro discrezionalità il peso assunto dal proprio voto. Ciò che rileva è, invece, l’uguaglianza del voto in entrata declinata nella possibilità di ciascuno di poter ‘prevedere’ l’impatto del proprio voto una volta espresso ed, anzi, ciò potrebbe essere quasi un incentivo all’informazione da parte degli elettori, divenendo un loro onere quello di fare in modo che l’uguaglianza in entrata costituzionalmente tutelata non si trasformi in una diseguaglianza in uscita (ammesso che la stessa non sia una scelta perfettamente rientrante nella ‘discrezionalità informata’ dell’elettore).

ricercarsi all'esterno delle mura parlamentari, bensì all'interno delle stesse. Si pensi alla visione sopra proposta del sistema elettorale quale specchio riflettente i partiti in Gruppi ed in maniera non uguale a sé stessi. Come si è esposto nella tabella 2.1, nella vigenza di un sistema elettorale maggioritario e, dunque, di coalizioni preelettorali, quasi mai la coalizione stessa si è riflessa in una coalizione interparlamentare, strutturandosi invece in più Gruppi parlamentari, evidentemente accomunati da una comunità di intenti ‘giuridici’ non condivisi, invece, in sede di elezione, dai componenti la Coalizione preelettorale, caratterizzata unicamente da un’unità di intenti politici tesi alla raccolta del consenso. Sulle differenti finalità di Gruppi e partiti si è già ampiamente discusso nel Capitolo 2 e non pare adesso il caso di ritornarci. È tuttavia necessario notare come, sebbene un sistema elettorale maggioritario non garantisca una proporzionalità dei voti espressi, non vada tuttavia ad intaccare (per via della molteplicità dei Gruppi parlamentari solitamente scaturenti dall’unicità di una coalizione preelettorale) la distribuzione della forza giuridica tra Gruppi parlamentari e, conseguentemente, la ponderazione del procedimento legislativo.

Tenendo a mente le appena poste considerazioni, si pensi adesso che, come già si è detto, v’è chi in dottrina ha sostenuto la non necessaria costituzionalità dei Gruppi parlamentari, per la limitatezza delle sedi in cui vengono disposti¹⁴⁶. Si è già discusso sopra di come tali considerazioni non sono qui da accogliere, per via della rilevanza delle relative sedi (sostenuta, tra l’altro, anche da quanti parlano di limitatezza¹⁴⁷) e della scarsa attenzione ai Gruppi dedicata in Costituente che, come in dottrina rilevato¹⁴⁸, lungi dall’essere segnale di scarsa importanza attribuita agli stessi, è invece dovuta al fatto che i Costituenti li considerassero presupposti. È adesso necessario integrare le osservazioni già presentate esponendo come, i sostenitori della non necessaria costituzionalità dei Gruppi parlamentari, si siano

¹⁴⁶ Si veda A. Ciancio, *I gruppi parlamentari. Studio intorno a una manifestazione del pluralismo politico*, cit., p. 101

¹⁴⁷ Si riferisce al già citato passaggio di A. Ciancio, *I gruppi parlamentari. Studio intorno a una manifestazione del pluralismo politico*, cit., p. 34

¹⁴⁸ Ancora, A. Ciancio, *I gruppi parlamentari. Studio intorno a una manifestazione del pluralismo politico*, cit., p. 34

espressi a favore di un ritorno alla Costituzione formale¹⁴⁹, sicché quella materiale, disciplinando come necessari i Gruppi parlamentari, si sia allontanata dalle prescrizioni di quella formale che li disciplina, invece, nella ‘limitatezza’ delle sedi legislativa (o deliberante) e d’inchiesta. E, sebbene anche in questa sede si ritiene che la costituzione materiale si sia allontanata da quella formale, diversi si ritengono essere i motivi che vanno, invece, ricercati nella non puntuale disciplina pubblica dei Gruppi parlamentari.

Infatti, si è evidenziato come la Costituzioni ricerchi la maggiore ponderazione possibile del procedimento legislativo. Si è poi detto di come tale ponderazione non vada estesa al di fuori delle mura parlamentari, in un presunto impatto sulla possibile non costituzionalità dei sistemi elettorali proporzionali. Al contrario, non disciplinando la Carta alcuna tipologia di sistema elettorale, è probabile che ne abbia rimesso la disciplina nella discrezionalità della scelta legislativa e, sebbene chi scrive ritenga che il sistema elettorale vada (quello si) adattato alla volubilità del cambiamento dei tempi storici, è anche vero che, differentemente dal sistema proporzionale, un sistema maggioritario crei un maggior contatto tra eletto ed elettorato, sottraendo così il primo dai vincoli di partito e, conseguentemente, dando indiretta ma concreta applicazione al disposto del 67 Cost.

Ed a ben vedere, anche il divieto di mandato imperativo concorre alla determinazione della maggiore ponderazione del procedimento legislativo, richiedendo lo stesso la ricerca dell’espressione del maggior numero di istanze nei procedimenti parlamentari. È tuttavia da considerare che, come già accennato nel Capitolo 1, una società composta da preferenze eccessivamente eterogenee, secondo le considerazioni del cosiddetto teorema dell’impossibilità di Arrow, cesserebbe di esistere, sicché una democrazia, per garantire la continuità della propria esistenza, necessita di essere manipolata, nel senso della limitazione delle preferenze¹⁵⁰. Ed analogo ragionamento è certamente valido anche per la vita

¹⁴⁹ Si veda A. Ciancio, *I gruppi parlamentari. Studio intorno a una manifestazione del pluralismo politico*, cit., pp. da 98 a 106 e da 295 a 306

¹⁵⁰ Pare adesso opportuno riproporre le argomentazioni ed i rimandi già posti nel Capitolo 1, dove si è detto di come il concetto della manipolazione delle preferenze è alla base del cosiddetto teorema di Black, scaturente dall’impossibilità di trovare un’alternativa di maggioranza (la cosiddetta alternativa Condorcet) in condizioni di preferenze troppo differenti, secondo quello che viene comunemente definito quale teorema dell’impossibilità di Arrow, il quale arriva a sostenere la

interna l’organo legislativo: in un contesto nel quale ogni parlamentare esprimesse la propria prima preferenza, lungi dalla ponderazione o ridondanza del procedimento legislativo si arriverebbe, presumibilmente, al suo impasse. Si rende così necessario un meccanismo di aggregazione delle preferenze che, al contempo, svincoli il parlamentare dalle direttive di Partito (che cessano dunque dalla possibilità di spiegare vincolatività sui propri candidati nel momento in cui gli stessi divengono eletti). Ed il meccanismo di cui si sta discutendo, implicito nel combinato della considerazione che, per i Costituenti, l’esistenza dei Gruppi parlamentari era “unanimemente avvertita come scontata”¹⁵¹ e della ponderazione delle procedure parlamentari costituzionalmente disposte sono proprio i gruppi parlamentari, che si ergono ad implicito contraltare costituzionale della ponderazione legislativa (e, più in generale, parlamentare) costituzionalmente disposta. Sono i Gruppi, infatti, che consentono la giusta ponderazione del procedimento legislativo tutelando, al contempo, la possibilità di espressione del Deputato o Senatore dissidente; sono i Gruppi che consentono (o dovrebbero consentire) al Deputato o Senatore di non essere vincolato dalla liquidità dei sistemi partitici di turno; sono, in definitiva, i Gruppi che consentono la protezione della centralità del parlamento tutelando, così, la costituzionale forma di governo parlamentare.

In ragione delle considerazioni poste e lungi dal considerare la disciplina costituzionale dei Gruppi parlamentari quale facoltativa, è invece da considerarsi necessaria e risultante da più fattori che, riassumendo, sono da ricercarsi: nel dibattito in Costituente, dove la loro esistenza era data per presupposta; dalla ponderazione del procedimento legislativo, emergente dal Titolo I, Parte II della Cost. (rubricato “Il Parlamento”, artt. da 55 a 82 Cost.) in combinato col 67 Cost.,

suddetta impossibilità. Riassumendo, si può dire che Black arriva a dimostrare come, se e solo se le preferenze dell’elettorato sono rappresentabili secondo una successione di curve unimodali, allora esiste l’alternativa di maggioranza e corrisponde alla prima preferenza dell’elettrice mediana. Per approfondimenti sulla questione sia consentito rimandare a L. Bobbio, G. Pomatto e S. Ravazzi, *Le politiche pubbliche. Problemi, soluzioni, incertezze, conflitti*, Mondadori Education, 2017, pp. da 120 a 124, o anche a H. S. Rosen e T. Gayer, *Scienza delle finanze*, McGraw-Hill Education, V Edizione, 2018, pp. da 97 a 99.

¹⁵¹ A. Ciancio, *I gruppi parlamentari. Studio intorno a una manifestazione del pluralismo politico*, cit., p. 34

oltre che da altre procedure “aggravate” che la stessa Costituzione prevede¹⁵²; da quella che si è sopra definita quale breve ma tagliente disciplina che la Costituzione esplicitamente ne pone, ex artt. 72 ed 82 Cost.; dalla forma di Governo parlamentare, la cui difesa dovrebbe essere rimessa, qualora separati dalle dinamiche inter ed intra partitiche, ai Gruppi parlamentari.

Mancando tuttavia una necessaria disciplina pubblica ed essendo, sempre più spesso, i Gruppi parlamentari vincolati alle direttive di Partito, accade che sempre meno gli stessi riescano a difendere la rigidità della forma di governo parlamentare e, di contro, sempre più spesso, a seconda delle fluttuazioni partitiche, talvolta venga esaltato il ruolo del Presidente della Repubblica, talvolta quello del Presidente del Consiglio dei ministri. È invece necessario riprendere la disciplina costituzionale dei Gruppi parlamentari che, seppur data per presupposta dall’impianto costituzionale, è da considerarsi, sulla base dalle considerazioni su riportate, quale necessaria. Sarebbe così possibile colmare la lacuna formatasi dal distacco della Costituzione materiale (nella misura in cui non detta una chiara disciplina pubblica dei Gruppi parlamentari e consentendone, così, un indiretto controllo dei rispettivi Partiti) da quella formale, recuperando il pensiero dei Costituenti¹⁵³ e dunque cristallizzando l’importanza del ruolo dei Gruppi nella giusta ponderazione del procedimento legislativo oltre che nella difesa della forma di governo ed, in definitiva, così attuando un ritorno dalla Costituzione materiale alle prescrizioni della (vera) Costituzione formale.

¹⁵² Che, come evidenziato da R. Manfrelli, *Il rapporto di fiducia tra sistema elettorale e disciplina costituzionale*, cit., sono da ricercarsi, oltre che nel bicameralismo paritario di cui si è già fatto cenno, nella “disciplina del rinvio presidenziale delle leggi in sede di promulgazione (art. 74 Cost.)”, oltre che “nelle previsioni di termini dilatori a proposito di talune manifestazioni particolarmente delicate dell’indirizzo politico (art. 94, u.c. Cost.; art. 138 Cost.)”.

¹⁵³ Caratteristica che appare quanto mai urgente. Si pensi anche alla riduzione del numero dei parlamentari, riforma approvata nel corso della XVIII Legislatura e che, salvo l’imprevedibilità che il futuro può sempre riservare, entrerà in vigore nella XIX Legislatura. Anche la riduzione del numero dei parlamentari contribuisce alla riduzione della ponderazione parlamentare costituzionalmente disposta e, non è un caso, se fu dal Presidente dell’Assemblea costituente Umberto Terracini sostenuto che “Quando si vuole limitare l’importanza di un organo rappresentativo s’incomincia sempre col limitarne il numero dei componenti”. Ponderazione che si ricordi essere nata dall’urgenza avvertita dai Costituenti all’indomani delle aberrazioni della II Grande Guerra. Ridurre la ponderazione legislativa (o anche il fondamentale pubblico ruolo dei Gruppi nel garantire una ‘giusta’ ponderazione) così disposta vorrebbe dire allontanarsi dall’esigenza dei Costituenti, nata dal ricordo delle aberrazioni di cui si è detto che, sebbene storicamente lontano, dovrebbe però essere sempre ‘umanamente’ vicino, in una umana coscienza di lungo (ma che pare invece essere sempre più di breve) termine.

IV.7 Ulteriore riflessione circa le distinzioni tra gruppi parlamentari e Partiti: rinvio

Il presente paragrafo intende offrire un’ultima riflessione, concentrata sulla proposta di un modello alternativo di rappresentanza, che confini i partiti nel ruolo di supporto elettorale rispetto ai Gruppi parlamentari. La trattazione che seguirà sarà concentrata su tre attori: elettorato; partiti; Gruppi parlamentari.

Si è detto di come, attraverso lo specchio del sistema elettorale, i partiti limitino sé stessi, riflettendosi in Gruppi parlamentari ed acquisendo la facoltà di impattare sulla volontà ultima del Legislatore. Si è tuttavia anche detto di come la rappresentanza degli interessi di partiti e Gruppi sia sostanzialmente (e costituzionalmente) differente: i Partiti tutelano interessi di quella parte limitata di collettività che la Costituzione definisce, all’art. 1, quale popolo: i Gruppi parlamentari rappresentano gli interessi della collettività intera che, all’art. 67 della Carta, viene definita Nazione. Si tenga adesso a mente quanto detto nel Capitolo 1: il popolo quale soggetto attivo e capace di impattare sostanzialmente nelle scelte dei partiti, mediante l’espressione del voto; la nazione quale soggetto passivo, incapace di impattare sostanzialmente sulle scelte degli eletti. Da qui la configurazione di due rapporti differenti:

- vigente fino al ‘passaggio’ dei partiti attraverso il sistema elettorale, il rapporto partiti – popolo, dove il popolo si configura quale soggetto attivo del rapporto mentre, i partiti, quale soggetto passivo: Sono i partiti che devono necessariamente catturare le preferenze dell’elettorato, mediante un necessario adattamento del loro programma a quella che è la volontà dell’elettorato di maggioranza (in una condizione nella quale si considerino i partiti quali agenti razionali e, dunque, quali vote-takers);
- dopo il passaggio dei partiti attraverso il sistema elettorale e, dunque, dopo la formazione dei Gruppi parlamentari, il rapporto Gruppi parlamentari – nazione, dove i Gruppi rappresentano il soggetto attivo del rapporto e, la nazione, il soggetto passivo, in virtù di ciò incapace di impattare

formalmente (e, ai sensi del 67 Cost., sarebbe da auspicare anche sostanzialmente) sui Gruppi stessi.

Dalle considerazioni su poste, il modello di rappresentanza che parrebbe emergere è di tipo fiduciario e non programmatico. Nel momento in cui il candidato diviene rappresentante cessa di essere vincolato alla collettività popolo che lo ha eletto, divenendo invece costituzionalmente vincolato alla collettività Nazione e, dunque, al perseguimento dell'interesse generale. In tal senso la rappresentanza non si figura quale programmatica (e dunque concentrata su un rapporto popolo – candidato) bensì quale fiduciaria (e dunque posta su un rapporto nazione – eletto). Ed i vantaggi derivanti da un modello di rappresentanza così posto sono molteplici. In primo luogo, verrebbe ridotta l'ingiusta e difficilmente ammissibile concentrazione della rappresentanza nelle mani di pochi (secondo quello che è stato in dottrina definito ‘quale triangolo di ferro’¹⁵⁴): è infatti noto come, solitamente, siano solo pochi gruppi sociali (la parte della società che gode di maggiori risorse, in termini materiali oltre che informativi¹⁵⁵) a riuscire ad impattare sul direzionamento della volontà del Legislatore (pratica che, come più volte detto, non può qui essere accolta, in quanto la volontà del Legislatore dovrebbe nascere, crescere ed affermarsi all'interno delle mura parlamentari). Una rappresentanza fiduciaria consentirebbe al singolo Gruppo parlamentare ed ai singoli eletti di decidere, in virtù della propria coscienza (e con i limiti morali posti dall'art. 54, comma 2 Cost.), come meglio rappresentare la volontà della Nazione, svincolandosi da logiche oligarchiche ineliminabili al di fuori degli spazi parlamentari¹⁵⁶. Si pensi alle parole

¹⁵⁴ Si veda H. S. Rosen e T. Gayer, *Scienza delle finanze*, cit. p. 102. dove viene descritto il triangolo di ferro come una “Relazione tra gruppi di pressione, burocrati e rappresentanti eletti che, secondo alcuni, condizionerebbe l'esito della maggior parte delle scelte politiche nelle democrazie occidentali”.

¹⁵⁵ Pare utile riproporre nuovamente H. S. Rosen e T. Gayer, *Scienza delle finanze*, cit. p. 102, dove viene sostenuto come “Ma perché alcune scelte dovrebbero avere il consenso della maggioranza se in realtà vanno a beneficio del cosiddetto triangolo di ferro? La risposta è che i gruppi di pressione e i burocrati sono ben organizzati e si avvalgono dell'arma dell'informazione, mentre coloro che sopportano i costi non sono organizzati e, a volte, non si rendono nemmeno conto di ciò che accade”.

¹⁵⁶ Ed è proprio in ragione di tali logiche oligarchiche dominanti nei contesti partitici che non si ritiene qui attuabile il metodo democratico nei rapporti intrapartitici, esattamente come aveva sostenuto Michels nella c.d. legge ferrea dell'oligarchia. Per approfondimenti sulla questione si rimanda a G. Pasquino, *Nuovo corso di scienza politica*, cit., pp. 41 e 41. Metodo democratico che

del Sentore Magi, già riportate nel Capitolo 3 in occasione dell'analisi delle sanzioni previste dallo Statuto del Gruppo parlamentare Movimento 5 Stelle, ai sensi delle quali “rappresentare la nazione significa rispondere al principio della genuina e libera formazione del convincimento di voto, in base alle circostanze e agli accadimenti”. Ed i contenuti dell'appena riportata frase sono perfettamente in linea con quanto si sta dicendo, non solo per il concetto espresso di rappresentanza nazionale (e non popolare), ma anche per il “principio della genuina e libera formazione del convincimento di voto”, oltre che per l'adattamento di tale convincimento all'evolversi degli accadimenti.

Sul concetto di rappresentanza nazionale si è già dilungati, e non serve qui ribadire l'importanza nella distinzione popolo – Nazione.

E' invece da notare come una libera formazione del convincimento di voto può essere garantita unicamente se il parlamentare risulta davvero libero da influenze esterne, che siano derivanti da gruppi sociali organizzati o da un ingiustificato condizionamento partito – Gruppo parlamentare, tranne nel caso in cui i convincimenti di Gruppo (che, per loro stessa natura, devono essere condivisi, anche se non necessariamente quale prima preferenza¹⁵⁷, dalla maggioranza dei propri componenti) siano in linea con le richieste del Partito o del Gruppo sociale di riferimento.

È inoltre ovvio che, almeno il più delle volte¹⁵⁸, l'elettorato esprima le proprie preferenze sulla base di un programma presentato dal Partito (o da una coalizione preelettorale) al momento dell'appuntamento elettorale. E' tuttavia altrettanto ovvio come tale programma sia suscettibile di divenire non può adatto all'evolversi della

invece va necessariamente applicato (come già discusso nel Capitolo 1) nei rapporti intra - Gruppi parlamentari, in virtù della natura stessa dell'organo nel quale operano (e non per un'applicazione del 49 Cost. che appare, in rapporto ad organi operanti nel Parlamento, quale privo di valenza prescrittiva, volendo la natura stessa dell'organo parlamento che gli attori agenti al suo interno si conformino ad un metodo inter ed intra democratico).

¹⁵⁷ In base al concetto di Gruppo quale meccanismo di aggregazione delle preferenze parlamentari, secondo quanto discusso nel paragrafo precedente.

¹⁵⁸ Vi sono infatti in dottrina autori che hanno sostenuto come il voto venga ormai espresso non sul programma bensì sull'organizzazione di partito in quanto, all'indomani della posizione delle Costituzioni occidentali, qualunque programma si traduca unicamente nell'attuazione del programma costituzionale. Per approfondimenti sul punto si consulti R. Manfrelli, *Il rapporto di fiducia tra sistema elettorale e disciplina costituzionale*, pp. 175 e 178.

realtà fattuale, nel corso di una Legislatura durante 5 anni. Non si può prevedere, al momento dell’elezione, come si evolveranno gli eventi, non si può sapere come evolveranno le preferenze dell’elettorato – popolo di riferimento e non si può sapere se i convincimenti dei rispettivi eletti saranno in linea con la suddetta imprevedibile evoluzione, se non a costo di sacrificare il libero convincimento dei parlamentari, forzandoli ad essere affini ad evoluzioni programmatiche unicamente con la prospettiva di una rielezione che, non per forza, coincide con la prospettiva del benessere nazionale¹⁵⁹.

Le considerazioni di una rappresentanza puramente fiduciaria, per quanto di difficile applicazione (principalmente per via dell’egoismo umano), potrebbe essere la soluzione volta a garantire una rappresentanza eletti – Nazione, libera da condizionamenti esterni ma basata unicamente sul libero convincimento dell’organo Legislativo. Per cui, in un siffatto rapporto di rappresentanza, dove i Gruppi parlamentari vanno quasi a configurarsi in un rapporto di immedesimazione organica rispetto all’elettorato – popolo¹⁶⁰, i Gruppi parlamentari stessi sarebbero, sulla base del proprio convincimento, liberi tanto di seguire le indicazioni dell’elettorato di riferimento (o di eventuali gruppi sociali) quanto di separarsene, andando così ad eliminare le disuguaglianze sociali nella capacità di impattare sulla volontà degli eletti, in base alla titolarità di maggiori risorse ed informazioni, secondo il concetto del c.d. triangolo di ferro di cui sopra si è detto.

Il modello di rappresentanza che si sta delineando pare anche essere perfettamente in linea con le parole pronunciate nel discorso d’insediamento del Presidente della Camera vigente al momento in cui si scrive e riportate dal deputato Magi nella

¹⁵⁹ Proprio in virtù di ciò non è da condannare ma è anzi da accogliere con favore qualunque grado di mobilità parlamentare (sia chiaro, quando la stessa è finalizzata al perseguimento dell’esplicazione del convincimento di voto del singolo parlamentare, come si è discusso nel paragrafo conclusivo del Capitolo 2). In virtù di ciò, non può qui essere accolta la nozione “transfughismo parlamentare” che pare quasi arrendersi ai risvolti negativi della mobilità parlamentare, essendo invece la stessa, ad opinione di chi scrive, una dei più brillanti strumenti di applicazione dell’art. 67 Cost.

¹⁶⁰ Dove i parlamentari si configurano quali persone fisiche del rapporto mentre l’elettorato diviene, dopo l’esplicazione del voto (ed esattamente in linea col concetto statico di Nazione), persona giuridica del rapporto. Per approfondimenti sul rapporto di immedesimazione organica, si veda M. Clarich, *Manuale di diritto amministrativo*, cit., pp. 314 e 315, dove si sostiene ’la persona fisica (...) ha il potere di esprimere la volontà della persona giuridica imputando direttamente in capo a quest’ultima l’atto e gli effetti da esso prodotti’.

lettera del 9 aprile 2018, con le quali è stato posto un invito “a riflettere sulla necessità che il Parlamento ritrovi la centralità che gli è garantita dalla Costituzione; un Parlamento di cui i cittadini possono fidarsi, perché sanno che qui è perseguito esclusivamente l’interesse generale”. Ed è proprio nella speranza che un tale invito (ed il modello di rappresentanza fiduciaria che pare alle stesse sotteso¹⁶¹) non resti solo nelle parole (o sulla carta) che si chiude il presente lavoro, con l’auspicio di tornare a riflettere sulle modalità più opportune volte ad implementare un siffatto modello fiduciario.

¹⁶¹ Modello fiduciario che potrebbe essere maggiormente perseguito attraverso la posizione di un sistema elettorale di stampo maggioritario, che consenta agli elettori di conoscere, nella misura maggiore possibile, i candidati, di comprenderne la moralità e di esprimere, così, un voto sulla persona e di stampo fiduciario.

CONCLUSIONE

Nel presente lavoro si è esplorato l'argomento, particolarmente complesso, dei gruppi parlamentari. Differenti sono le lenti attraverso le quali si è provato a condurre tale percorso: attraverso l'esame della disciplina, costituzionale e regolamentare (Capitolo 1); attraverso l'esame delle Leggi elettorali vigenti dalla XII alla XVIII Legislatura (Capitolo 2); attraverso l'esame di Statuti e Regolamenti dei gruppi parlamentari, oltre che della dottrina, così da arrivare a comprenderne la natura (Capitolo 3); attraverso l'esame dell'organizzazione e dei procedimenti parlamentari, così da comprenderne il ruolo.

Le conclusioni a cui si è giunti paiono avere un particolare orientamento che va nella direzione della disciplina pubblica dei gruppi, oltre che della limitazione dell'ingiustificato condizionamento che i partiti hanno sui gruppi parlamentari.

Di seguito i principali risultati ottenuti, riguardanti principalmente il rapporto partiti – gruppi parlamentari (per approfondimenti si rimanda e si consiglia la lettura del testo).

Nel Capitolo 1 si è distinta la disciplina costituzionale tra partiti e gruppi parlamentari: gli artt. 1 e 49 Cost. destinati ai partiti; gli artt. 54, comma 2 e 67 Cost. destinati ai gruppi parlamentari. In virtù di tale distinzione, i partiti (così come i singoli candidati) sono soggetti operanti nella società civile, con lo scopo di rappresentare gli interessi di quella limitata parte di collettività che va sotto il nome di popolo; i Gruppi parlamentari (così come i singoli parlamentari) sono soggetti operanti nelle mura del nazionale Organo rappresentativo, con lo scopo di rappresentare la totalità della collettività che va sotto il nome di Nazione.

Nel Capitolo II si è arrivati ad ottenere un'ulteriore distinzione tra partiti e gruppi parlamentari, attinente al potere: politico quello dei partiti, giuridico quello dei gruppi parlamentari (fattispecie avvalorata mediante l'esame delle leggi elettorali, di sentenze della Corte Costituzionale e della dottrina). Così, se la numerosità di un partito politico (o di una coalizione preelettorale) attiene al rispettivo grado di potere politico, la numerosità di un gruppo parlamentare attiene al potere giuridico, suscettibile dunque di impattare concretamente nella formazione della volontà parlamentare.

Nel Capitolo III si è giunti a definire la disciplina dei gruppi parlamentari quale pubblica: ciò è stato avvalorato dall'esame delle dottrine, favorevole e contraria,

riflettenti sulla natura giuridica dei gruppi parlamentari, oltre che dall'esame di Statuti e Regolamenti dei gruppi parlamentari, di sentenze della Corte di Cassazione, dell'esame delle modifiche regolamentari. La criticità emersa è la contrapposizione tra la natura funzionalmente pubblica dei gruppi parlamentari e la libertà, generatrice di confusione, lasciata agli statuti degli stessi, tanto che molti gruppi parlamentari restano ancora parecchio (ed ingiustificatamente) vincolati alla controparte extraparlamentare (talvolta ai limiti della subordinazione), tanto che vengono talvolta previsti assurdi vincoli o sanzioni (in chiara lesione col disposto dell'art. 67 Cost.), volto a legare il parlamentare al gruppo di appartenenza e, conseguentemente, al partito di appartenenza. Sarebbe invece opportuno scindere il controllo partitico sui gruppi parlamentari e lasciare alla discrezionalità del singolo parlamentare la decisione sul se seguire le indicazioni del gruppo parlamentare di appartenenza o se svincolarsene, così da perseguire nella misura migliore quello che ritiene essere il bene della Nazione.

Infine, nel Capitolo IV, si è discusso dell'organizzazione e dei procedimenti parlamentari. Si è così avuto modo di evidenziare l'immanenza dei Gruppi parlamentari, tanto nell'organizzazione quanto nell'attività parlamentare. Da ciò la loro necessaria esistenza, posta: dagli artt. 72 e 82 Cost. (non è possibile evincere da tali norme una mera esistenza formale, come parte della dottrina sembrerebbe fare); da varie disposizioni regolamentari, che ne disciplinano la preordinazione rispetto ad altri organi parlamentari; dal dibattito in Costituente, dove l'esistenza dei Gruppi parlamentari, per la loro importanza, era data per presunta; dalla ponderazione delle procedure parlamentari, implicitamente posta dalla Costituzione, rispetto alla quale i Gruppi parlamentari si ergono ad unico contraltare, con l'importante funzione di aggregazione delle volontà inter-parlamentari, oltre che di difesa della forma di governo parlamentare costituzionalmente tutelata. Si è così arrivati a proporre un modello di rappresentanza non programmatico bensì fiduciario, dove il singolo parlamentare sia libero di esprimere (avvalendosi dello strumento dei gruppi parlamentari, accogliendo magari l'indirizzo del gruppo che più si avvicina alle sue preferenze) la propria volontà, declinata nella sua prima o seconda o anche terza preferenza

(dipendentemente da come voglia perseguire l'interesse della Nazione) in base al proprio convincimento ed all'evolversi degli eventi.

RIFERIMENTI

RIFERIMENTI BIBLIOGRAFICI

BANCHETTI S., La natura giuridica dei gruppi parlamentari, in *Il Parlamento della Repubblica: organi; procedure, apparati*, Camera dei deputati. Ufficio pubblicazioni e relazioni con il pubblico, 2008. - Vol. 2

BARBERA A., FUSARO C., *CORSO DI DIRITTO COSTITUZIONALE*, Il Mulino, Terza edizione, 2016

BIONDI DAL MONTE F., *Svelare il voto. La percezione del voto parlamentare tra comunicazione politica e rappresentanza*, in Osservatorio sulle fonti, n. 1/2017

BOBBIO N., *La teoria delle forme di Governo nella storia del pensiero politico*, Giapichelli Editore, 1976

BOBBIO L., POMATTO G., RAVAZZI S., *Le politiche pubbliche. Problemi, soluzioni, incertezze, conflitti*, Mondadori Education, 2017

CALISE M., LOWI T. J., MUSELLA F., *Concetti chiave. Capire la Scienza politica*, Il Mulino, 2016

CALVANO R., *La democrazia interna, il libero mandato parlamentare e il dottor Stranamore**, in *Federalismi.it*, n. 13/2018

CHIARAMONTE A., DE SIO L., “*Il voto del cambiamento*”, Il Mulino, 2019

CIANCIO A., *I Gruppi parlamentari. Studio intorno a una manifestazione del pluralismo politico*, Bonanno Editore, 2008

CLARICH M., *Manuale di diritto amministrativo*, Il Mulino, Quarta edizione, 2019

COTTA M., VERZICHELLI L., *Il sistema politico italiano*, terza edizione, il Mulino, 2016

CONTI G. L., *Sfera pubblica e sfera privata della rappresentanza. La giustiziabilità dell'art. 67, Cost. nella sua attuazione da parte dello statuto di un gruppo parlamentare*, in *Federalismi*, n. 3/2018

CURRERI S., *Liste-matrioska e gruppi parlamentari*, *lacostituzione.info*, 2018

CURRERI S., *Osservazioni a prima lettura sulla riforma organica del Regolamento del Senato*, in *Rassegna Parlamentare*, n. 3/2017

GAMBINO S., *Forme di Governo. Esperienze europee e nord-americana*, Giuffrè editore, 2007

GIANFRANCESCO E., *I Partiti politici e l'art. 49 della Costituzione*, in *Forum di Quaderni Costituzionali*. in *Quaderni Costituzionali*, 30 ottobre 2017

GIANNITI L., LUPO N., *Corso di Diritto Parlamentare*, Terza Edizione, Il Mulino, 2018

GRASSO C., *Qualche riflessione su statuti e regolamenti dei Gruppi parlamentari, tra articolo 49 e articolo 67 della Costituzione*, in *Federalismi*, n. 13/2018

LA FAUCI E., *La riforma del Regolamento del Senato sui Gruppi parlamentari: innovazione formale o rivoluzione sostanziale?*, in *La Rivista Gruppo di Pisa. Dibattito aperto sul Diritto e la Giustizia Costituzionale*, 2020

LUPO N., GIANFRANCESCO E., *Un quadro di sintesi delle proposte di modifica dei Regolamenti di Camera e Senato presentate all'inizio della XVI legislatura*, in *ASTRID online*, 2009

MAESTRI G., *Il nuovo gruppo ‘PSI-Italia viva’ al senato: le falle della riforma ‘antiframmentazione’ del Regolamento*, lacostituzione.info., 2019

MAGI R., *Gli Statuti dei Gruppi parlamentari alla prova dell’articolo 67 della Costituzione*, in *Federalismi*, n. 13/2018

MANFRELLOTTI R., *Appunti dalle lezioni di Diritto Pubblico*, Seconda Edizione, De Frede Editore, 2016

MANFRELLOTTI R., *Il rapporto di fiducia tra sistema elettorale e disciplina costituzionale*, De Frede Editore, 2020

MARSOCCI P., *Lo Status dei parlamentari osservato con la lente della disciplina interna dei gruppi. Gli argini (necessari) a difesa dell’art. 67*, in *Federalismi*, n. 3/2018

MASSA PINTO I., *Dalla sentenza n.1 del 2014 alla sentenza n. 35 del 2017 della Corte costituzionale sulla Legge elettorale: una soluzione di continuità c’è e riguarda il ruolo dei partiti politici*, in *Costituzionalismo.it*, fascicolo 1, 2017

MATTARELLA B. G., *Le regole dell’onestà*, il Mulino, 2007

MONE D., *Crisi della rappresentanza politica e della democrazia parlamentare: il recall non sembra la soluzione*, per *Osservatorio Costituzionale*, Fasc. 1/2020

PASQUINO G., *Nuovo corso di scienza politica*, Il Mulino, Quarta Edizione, 2009

PETRILLO P. R., *Teorie e tecniche del lobbying*, Il Mulino, 2019

PICCIRILLI G., *L’ultima sfida al modello italiano di ‘Democrazia non protetta’: le ambiguità della forma-partito del Movimento 5 Stelle*, in *Rappresentanza politica nell’era del digitale*, a cura di Luis Efrèn Ríos Vega – Irene Spigno, 2020

PICCIRILLI G., *I Partiti in Parlamento e nelle istituzioni politiche*, in *I partiti politici*, a cura di S. Curreri, in *Diritto Costituzionale. Rivista Quadrimestrale*, N. 3 VOL. II, 2019

PINELLI C., *Libertà di mandato dei parlamentari e rimedi contro il transfughismo*, in *Federalismi.it*, n. 3/2018

PODETTA M., *la nuova disciplina dei gruppi al senato tra demagogia riformista, dubbi costituzionali e distorsioni applicative*, in *Costituzionalismo.it*, fascicolo 1/2020,

RIVOSECCHI G., *I partiti politici nella giurisprudenza costituzionale*, in *Osservatorio AIC*, n. 3 2016

RONGA U., *Partiti personali e vicende dei gruppi parlamentari nell'esperienza recente. Contributo allo studio della XVII e della XVIII Legislatura*, in *Federalismi.it*, n. 12/2020

ROSEN H. S. e GAYER T., *Scienza delle finanze*, McGraw-Hill Education, V Edizione, 2018

SARTORI G., *Le lezioni di Sartori, La rappresentanza politica*, Biblioteca del Senato “Giovanni Spadolini”, Rappresentanza, competenza, responsabilità. Convegno in memoriam di Giovanni Sartori, 2018, Sala degli atti parlamentari, estratto da *La rappresentanza politica*, in *Studi politici*, anno IV, II Serie, Fasc. 4, Sansoni Firenze, 1957

SCUTO F., *la nuova dimensione dell'incandidabilità estesa alla totalità delle cariche di governo*, in *Rivista AIC, Associazione italiana dei Costituzionalisti*, n. 4/2013

SCUTO F., *I pericoli derivanti da uno svuotamento dell'art. 67 Cost. unito ad un "irrigidimento" dell'art. 49 Cost. Alcune considerazioni a partire dalla vicenda dello statuto del Gruppo parlamentare "Movimento 5 Stelle"*, in *Federalismi.it*, n.13/2018

ZANON N., *La seconda giovinezza dell'art. 67 della Cost.*, in *Quaderni costituzionali*, n. 2, 2014

RIFERIMENTI GIURIDICI

Costituzione Italiana, Garzanti editore, IV Edizione, dicembre 2019

Regolamento della Camera dei deputati, testo risultante dalle modifiche del 2012

Regolamento del Senato della Repubblica, testo risultante dalle modifiche del 2017

Legge 276 del 4 agosto 1993, *Norme per l'elezione del Senato della Repubblica*

Legge 277 del 4 agosto 1993, *Nuove norme per l'elezione della Camera dei Deputati*

Legge 21 febbraio 2014, n.13 di conversione del DL n. 149 del 28 dicembre 2013,
Conversione in legge, con modificazioni, del DL 28 dicembre 2013, n. 149, recante abolizione del finanziamento pubblico diretto, disposizioni per la trasparenza e la democraticità dei partiti e disciplina della contribuzione volontaria e della contribuzione indiretta in loro favore

Legge 270 del 21 dicembre 2005, *Modifiche alle norme per l'elezione della Camera dei deputati e del Senato della Repubblica*

Legge 52 del 6 maggio 2015, *Disposizioni in materia di elezione della Camera dei deputati*

Legge 165 del 3 novembre 2017, *Modifiche al sistema di elezione della Camera dei deputati e del Senato della Repubblica. Delega al Governo per la determinazione dei collegi elettorali uninominali e plurinominali*

Legge 140 del 20 giugno 2003, *Disposizioni per l'attuazione dell'art. 68 della Costituzione nonché in materia di processi penali nei confronti delle alte cariche dello Stato*

Corte Costituzionale, *sentenza n. 379 del 1996*

Corte Costituzionale, *sentenza n. 114 del 1967*

Corte Costituzionale, *sentenza n. 289 del 1998*

Corte Costituzionale, *sentenza n. 10 del 2000*

Corte Costituzionale, *sentenza n. 11 del 2000*

Corte Costituzionale, *sentenza n. 1 del 2004*

Corte Costituzionale, *sentenza n. 35 del 2017*

Corte Costituzionale, *sentenza n. 55 del 2014*

Corte Costituzionale, *sentenza n. 144 del 2015*

Corte di Cassazione, *sentenza n. 3335 del 2004*

Statuto del gruppo parlamentare *Forza Italia – Berlusconi Presidente*, XVIII Legislatura

Statuto del gruppo parlamentare *Fratelli d’Italia*, XVIII Legislatura

Statuto del Gruppo parlamentare *Italia Viva*, XVIII Legislatura

Statuto del Gruppo parlamentare *Lega – Salvini Premier*, XVIII Legislatura

Statuto del Gruppo parlamentare *MoVimento 5 Stelle*, XVIII Legislatura

Statuto del gruppo parlamentare *Partito Democratico*, XVIII Legislatura

Regolamento *Gruppo Misto Camera dei Deputati*, XVIII Legislatura

Regolamento Gruppo parlamentare *Forza Italia – Berlusconi Presidente*, XVIII Legislatura

Regolamento Gruppo parlamentare *Fratelli D’Italia*, XVIII Legislatura

Regolamento Gruppo parlamentare *Italia Viva – P.S.I.*, XVIII Legislatura

Regolamento Gruppo parlamentare *Lega – Salvini premier*, XVIII Legislatura

Regolamento Gruppo parlamentare *MoVimento 5 Stelle*, XVIII Legislatura

Regolamento del Gruppo del *Partito Democratico*, XVIII Legislatura

Regolamento del *Gruppo Misto del Senato della Repubblica*, XVIII Legislatura

Statuto del partito politico *Lega nord per l’indipendenza della Padania*, approvato il 21 dicembre 2019, modificato il 29 gennaio 2021

Statuto del partito politico *Lega per Salvini premier*, del 26 maggio 2019

Statuto del partito politico *Partito Democratico*, aggiornato al 3 settembre 2021

Statuto del partito politico *Italia Viva*, dicembre 2019

RIFERIMENTI SITOGRAFICI

<https://www.startmag.it/mondo/tutte-le-veri-differenze-tra-lega-nord-e-lega-per-salvini-premier-lopinione-di-cazzola/>

<https://www.lanotiziagiornale.it/salvini-cambia-nome-e-si-lega-allazione-sarda-nasce-il-nuovo-gruppo-del-carroccio-al-senato-in-vista-delle-regionali/>

<https://www.ilpost.it/2020/08/04/lega-nord-lega-salvini-premier/>

https://rep.repubblica.it/pwa/generale/2020/08/02/news/nasce_la_lega_di_salvini_ma_nella_base_del_nord_il_m_30_lascia_la_tessera-263562587/

[https://dait.interno.gov.it/documenti/trasparenza/EUROPEE_20190526/Documenti/11/\[11_Man_CENTEMERO_GIULIO_3_955\]-Legge_per_Salvini_Premier.Statuti.pdf](https://dait.interno.gov.it/documenti/trasparenza/EUROPEE_20190526/Documenti/11/[11_Man_CENTEMERO_GIULIO_3_955]-Legge_per_Salvini_Premier.Statuti.pdf)

https://www.leganord.org/phocadownload/ilmovimento/statuto/LN_Statuto_2021.pdf

<https://www.senato.it/leg/18/BGT/Schede/GruppiStorici/00000033.htm>

<https://www.filodiritto.com/il-caso-italia-viva-rifatto-il-regolamento-trovato-linganno>

<https://www.camera.it/leg18/437?conoscerelacamera=237>

<https://www.camera.it/leg18/721?conoscerelacamera=277>

<https://www.senato.it/istituzione/il-regolamento-del-senato/note>

https://www.senato.it/leg/norme/regolamento/delibere/urn_nir_senato.repubblica_deliberazione_2007-01-31;nir-2007_01_31_deliberazione@2007-02-21;2007-02-10/delibera.html

<https://www.senato.it/application/xmanager/projects/senato/file/repository/notizie/2012/docII-n35.pdf>

<https://senato.it/leg17/3381?comunicato=54257>

https://it.wikipedia.org/wiki/XII_legislatura_della_Repubblica_Italiana

https://it.wikipedia.org/wiki/XIII_legislatura_della_Repubblica_Italiana

https://it.wikipedia.org/wiki/XIV_legislatura_della_Repubblica_Italiana

https://it.wikipedia.org/wiki/XV_legislatura_della_Repubblica_Italiana

https://it.wikipedia.org/wiki/XVI_legislatura_della_Repubblica_Italiana

https://it.wikipedia.org/wiki/XVII_legislatura_della_Repubblica_Italiana

https://it.wikipedia.org/wiki/XVIII_legislatura_della_Repubblica_Italiana

RIFERIMENTI DOCUMENTALI

Assemblea Costituente, Commissione per la Costituzione, Seconda sottocommissione, *resoconto sommario della seduta di giovedì 19 settembre 1946*

E. Burke, discorso agli elettori del 1974

Senatori Bartolomei, Cipellini, Schietroma, Venanzetti, Anderlini, Brugger, Fassino, Fosson, VIII Legislatura, comunicato alla Presidenza 8 novembre 1979,
Norme in materia di comando del personale con rapporto di pubblico impiego

R. Magi, *lettera al Presidente d'Assemblea*, 9 aprile 2018

S. Ceccanti, *lettera al Presidente d'Assemblea*, 11 aprile 2018

R. Fico, *risposta ai deputati Magi e Ceccanti*, 17 aprile 2018

RIASSUNTO

LA DISCIPLINA DEI GRUPPI PARLAMENTARI TRA COSTITUZIONE E REGOLAMENTI PARLAMENTARI

I Gruppi parlamentari sono, certamente, una delle sottostrutture fondanti il funzionamento della Camera dei deputati e del Senato della Repubblica. La disciplina giuridica degli stessi, che va esaminata in comparazione con quella dei rispettivi partiti, viene disposta, principalmente, da disposizioni costituzionali e regolamentari.

Con attinenza alle disposizioni Costituzionali, gli articoli rilevanti ai fini della comprensione della disciplina dei Gruppi parlamentari e del rapporto degli stessi con i Partiti politici sono gli artt. 1, 49, 54, comma 2, 67 Cost.

Si parte dall'esame degli artt. 1 e 67 Cost., fondamentali per comprendere le differenti declinazioni della collettività sottesa alla disciplina costituzionale. Ai sensi dell'art. 1, che si riferisce alla collettività quale popolo, pare evincersi un concetto dinamico della collettività stessa, suscettibile di impattare sostanzialmente nella formazione dell'organo legislativo, mediante l'espressione del voto e, dunque, mediante il condizionamento sulle strategie dei partiti. L'art. 67 Cost., invece, parrebbe disporre un concetto di collettività differente rispetto a quello esplicato dall'art. 1 Cost.: esso, infatti, fa riferimento alla collettività intendendola quale Nazione e, dunque (anche in virtù del divieto di mandato imperativo cui viene associato il termine Nazione), intendendola in senso statico e contrapposto rispetto alla dinamicità sottesa all'art. 1 Cost. Ai sensi dell'art. 67, infatti, la collettività diventa incapace di impattare sostanzialmente sulle scelte degli eletti, come la costituzione espressamente dispone mediante la posizione del divieto del mandato imperativo. Tali considerazioni riguardo l'assenza del mandato imperativo valgono, come è ovvio, anche per i Gruppi parlamentari cui parlamentari appartengono.

L'art. 49 rileva per il metodo democratico che pone per la determinazione della politica nazionale. Adesso, i dubbi interpretativi riguardo l'articolo concernono la sua valenza unicamente nei rapporti inter – partitici o nel combinato dei rapporti inter ed intra partitici. Ebbene, è da considerarne, soprattutto per via della formulazione letteraria dell'articolo, la valenza unicamente nei rapporti interpartitici essendo peraltro quasi impensabile che i partiti possano agire, internamente, seguendo un metodo democratico (sul punto sarebbe convenuto

Michels con la sua legge ferrea dell'ologarchia). Tuttavia, la inapplicabilità delle prescrizioni del 49 Cost. non può considerarsi quale estendibile anche ai rapporti inter Gruppi parlamentari. In effetti, l'art. 49, come meglio si approfondirà tra poco, risulta privo di valenza prescrittiva in riferimento ai Gruppi parlamentari, soprattutto per via della sede nella quale gli stessi operano: soggetti operanti in un'istituzione democratica quale il nazionale organo legislativo non possono operare se non attraverso (e ciò tanto per i rapporti inter che quanto per quelli intra) un metodo democratico, per la natura stessa dell'organo cui appartengono oltre che per la differenza sede. Inolte, come si approfondirà nel secondo capitolo, i Gruppi parlamentari non concorrono alla determinazione della politica nazionale (cui l'art. 49 si riferisce) bensì, ponendosi in un momento successivo, alla determinazione di quello che si potrebbe definire quale diritto nazionale.

L'art. 54, comma 2 Cost. rileva invece nella misura in cui dispone la disciplina e l'onore, mediante le quali i funzionari esercitanti pubbliche funzioni sono tenuti ad adempierle. In virtù di tale disposto, certamente i parlamentari rientrano tra i soggetti cui il 54, comma 2 della Carta fa riferimento: a favore di tale assunto vi sono sia riferimenti dottrinali che lo stesso dibattito in Costituente, deponente in tal senso. Per cui il 54, comma 2 va a configurarsi come limite all'art. 67 della Cost., assicurando che la libertà risultante dal divieto di mandato imperativo non si traduca in imponderato arbitrio.

Per quanto concerne la disciplina regolamentare, tanto i Regolamenti della Camera quanto quelli del Senato dedicano un intero capo alla disciplina dei Gruppi parlamentari. Alla Camera i Gruppi parlamentari, definiti quali “associazioni di deputati” ed “organi necessari al funzionamento della Camera” sono composti sulla base di un numero minimo di 20 deputati o, in alternativa e su espressa autorizzazione da parte dell’Ufficio di Presidenza, da un numero inferiore purchè da deputati presentatisi alle elezioni col medesimo contrassegno. Ancora, ogni deputato è tenuto a dichiarare, entro 3 giorni dalla prima seduta dell’Assemblea, a quale gruppo appartiene e, nel caso in cui non vi fosse alcuna dichiarazione, v’è l’automatica ed obbligatoria assegnazione al gruppo misto. È inoltre disposto l’obbligo di approvazione degli Statuti dei singoli Gruppi e quello di trasmissione degli stessi (senza, tuttavia, che ciò comporti un controllo di legittimità sugli stessi,

come si approfondirà nel Capitolo 3) al Presidente d’Assemblea. È anche da evidenziare la disciplina dedicata alla Camera alle correnti politiche del Gruppo misto, anche qui ponendo criteri numerici e politici per la loro formazione. Viene inoltre previsto come la risorse logistiche vadano attribuite sulla base della consistenza numerica e delle esigenze di base di ciascuno gruppo mentre, quelle finanziarie, rispetto alle quali v’è un vincolo di destinazione rispetto alle funzioni connesse all’attività di parlamentare, unicamente sulla base della consistenza numerica.

Anche al Senato i Gruppi vengono disposti in termini di obbligatorietà, sia per la formulazione letterale del Regolamento quanto per la necessaria assegnazione al Gruppo misto in caso di non dichiarazione del gruppo di appartenenza (fattispecie che prevede una deroga per i Senatori vitalizi). Al Senato, inoltre, è disposto un duplice vincolo numerico e politico per la formazione dei gruppi e, nel particolare, il criterio politico si traduce nella necessaria corrispondenza gruppi – partiti. Come si dirà, una siffatta corrispondenza non può essere qui guardata con favore e, tuttavia, è da evidenziare come una tale corrispondenza permette di aggirare la stessa ratio anti – frammentazione sottesa alla norma stessa, così come avvenuto per i casi dei Gruppi parlamentari Italia viva – P.S.I. ed Europeista – MAIE – Centro democratico, Gruppi parlamentari formalmente associati a partiti esistenti al momento dell’appunto elettorale ma, sostanzialmente, composti da deputati appartenenti a formazioni di nuova formazione. Viene poi previsto l’obbligo di dichiarazione del Gruppi di appartenenza entro tre giorni dalla rispettiva nomina o proclamazione. Viene anche prevista l’assegnazione di risorse logistiche e finanziarie sulla base della consistenza numerica dei Gruppi e, rispetto alle risorse finanziarie attribuite, vengono previsti: una dotazione minima di risorse in rapporto alle esigenze di base dei singoli Gruppi; un vincolo di destinazione rispetto all’attività di parlamentare ed alle funzioni politiche alla stessa sottese.

Per una breve comparazione dei due Regolamenti, composti da una struttura architettonica parecchio simile, è da evidenziare come entrambi paiono configurare i Gruppi parlamentari quali organi delle Camere. Vi sono tuttavia differenze nelle modalità di formazione dei Gruppi, oltre che nei criteri: alla Camera vigente unicamente un criterio numerico (mentre quello politico è previsto in deroga a

quello numerico, su espressa autorizzazione del Consiglio di presidenza); al Senato vigente sia un criterio numerico quanto uno politico, con tutti i limiti derivanti da un siffatto criterio poc'anzi esposti. Altra differenza sta nella attenzione dedicata dalla Camera alla disciplina delle correnti politiche interne al gruppo misto, contrapposto al non riconoscimento delle stesse (se non in riferimento alle interpellanze urgenti) da parte del Regolamento del Senato. Differenze sono riscontrabili anche nelle differenti modalità di attribuzione delle risorse logistiche e finanziarie, nella previsione di una dotazione minima di risorse finanziarie (prevista al Senato e non alla Camera), oltre che in un vincolo di destinazione delle risorse finanziarie più rigido alla Camera e, di contro, maggiormente labile al Senato.

Per cui, traendo le somme di quanto finora detto, è possibile avviare la delineazione di due differenti discipline riferite, rispettivamente, ai partiti ed ai gruppi parlamentari. Ai partiti politici parrebbero essere indirizzati gli artt. 1 e 49 Cost.; ai gruppi parlamentari gli artt. 56 e 67 Cost. Ed, alla luce di tali osservazioni, è da considerare la differente sede nella quale operano partiti e gruppi parlamentari (società civile e organo costituzionale) che determina, da un lato, la sostanziale facoltà (e probabilmente anche inevitabile necessità, secondo la nota teoria che fu formulata da Michels) di agire con metodo interno non democratico mentre, dall'altro, l'obbligatorietà del funzionamento inter ed intra democratico dei gruppi parlamentari (un organo operante in un'istituzione per definizione democratico non potrebbe agire diversamente se non con metodo democratico e, da tal punto di vista, l'art. 49 Cost. parrebbe anche privo di valenza prescrittiva se riferito ai gruppi parlamentari, richiedendo la stessa sede del loro agire l'applicazione del metodo democratico). E l'obbligatoria applicabilità del metodo democratico ai gruppi parlamentari è certificato dal disposto dell'art. 67. Cost.: in virtù di ciò sono qui da rigettare le sanzioni previste da Statuti e Regolamenti come quello del Gruppo parlamentare M5S, oltre che proposte avanzate dalla controparte partitica di abrogazione del divieto di mandato imperativo costituzionalmente disposto. Analogamente, sono da rigettare proposte come quelle avanzate dal PD volte al legare i parlamentari al Gruppo parlamentare di appartenenza, essendo le stesse sostanzialmente lesive del 67 Cost. ed, in definitiva, del metodo democratico.

PARTITI, LEGISLAZIONE ELETTORALE E GRUPPI PARLAMENTARI

Il Capitolo intende analizzare le leggi elettorali vigenti dalla XII alla XVIII Legislatura. Durante l'analisi, è importante che si tenga ben a mente l'importanza di una legge elettorale, suscettibile di impattare tanto sull'espressione del voto (e dunque nei rapporti di forza interpartitici) quanto, per lo meno al momento dell'avvio della Legislatura, sulla proiezione del voto all'interno delle aule parlamentari (e dunque nei rapporti di forza inter gruppi parlamentari).

Si parta, dunque, con l'esame delle leggi elettorali fondanti le XII, XIII e XIV Legislature, le leggi elettorali 266/1993 e 267/1993 (c.d. Legge Mattarella). Con tali leggi avviene una vera rottura rispetto all'assetto proporzionale caratterizzante la fase repubblicana precedente: per la prima volta viene posto un sistema maggioritario, che comporta un differente atteggiarsi dei partiti rispetto alla stessa legge elettorale, declinato nella posizione del coordinamento strategico, nella conseguente formazione di coalizioni preelettorali ed, in definitiva, nella formazione di un programma politico formato ex ante (e non più ex post com'era nell'assetto precedente) rispetto al passaggio dei partiti attraverso lo specchio del sistema elettorale. E le leggi 266 e 267 del 1993 determinano un assetto (almeno prevalentemente) maggioritario: il 75% dei seggi assegnato con un sistema maggioritario di stampo plurality (il c.d. first past the post, con attribuzione del seggio al candidato ottenente la maggioranza relativa dei voti); il 25 % dei seggi ripartiti sulla base dell'espressione di un voto di stampo proporzionale. Vi erano, tuttavia, differenze tra Camera e Senato: nel meccanismo dello scorporo (meccanismo volto a rendere il sistema un po' meno maggioritario), totale alla Camera e parziale al Senato; nell'unicità del voto al Senato (valente tanto per il riparto proporzionale quanto per quello maggioritario), differente rispetto alla duplicità del voto alla Camera (dove l'elettore veniva chiamato ad esprimere un voto per l'assegnazione maggioritaria ed uno per il riparto proporzionale). Nelle XV, XVI e XVII Legislatura, invece, i partiti si sono riflessi in gruppi parlamentari attraverso il sistema elettorale dettato dalla L 170/2005 (c.d. Legge Calderoli), la quale statuiva un sistema che, seppur formalmente proporzionale, risultava essere sostanzialmente maggioritario: veniva previsto l'assegnazione di un premio di maggioranza, pari al 55% dei seggi (singolo premio nazionale alla Camera, tanti

premio regionali al Senato), al partito o alla coalizione preelettorale che ottenessse la maggioranza relativa dei voti. Come è ovvio, un siffatto meccanismo induceva, analogamente alla legge anche formalmente elettorale vigente precedentemente, i partiti ad aggregarsi in coalizioni preelettorali, con un programma politico presentato agli elettori precedentemente rispetto all'appuntamento elettorale ed, in definitiva, determinando il funzionamento maggioritario del sistema. Ambedue i sistemi di Camera e Senato prevedevano, inoltre, liste bloccate e, dunque, la conseguente impossibilità di esprimere un voto di preferenza. Tra la XVII e la XVIII Legislatura ha trovato vigenza, nel nostro ordinamento, la mai applicata L 52/2015: rivolgendosi unicamente alla Camera (in quanto nascente in un contesto caratterizzato da una riforma in senso monocamerale del sistema), prevedeva anch'essa un sistema sostanzialmente maggioritario. Infatti, nel ripartire i seggi proporzionalmente, prevedeva l'assegnazione del 55% dei seggi al partito o alla coalizione preelettorale che avesse ottenuto almeno il 40% dei voti espressi ed, in caso di non raggiungimento di tal soglia, un turno di ballottaggio (ai fini dell'assegnazione del suddetto premio) ai due partiti (o coalizioni preelettorali) che avessero ottenuto la maggioranza relativa dei voti espressi. Con la Legge elettorale fondante la XVIII Legislatura si torna ad un sistema misto, con l'assegnazione dei 2/3 di seggi su base proporzionale (con soglie del 3% per le singole liste e del 10% per le coalizioni di liste) ed 1/3 su base maggioritaria.

Le pronunce rilevanti della Corte, rispetto alle appena indicate Leggi, sono le sentenze 1/2014 e 35/2017, con le quali il Giudice delle Leggi ne va a definire l'incostituzionalità: con riferimento alla L 170/2005, per via della non previsione di una soglia per l'ottenimento del premio (ed il conseguente rischio di sproporzionalità tra voti espressi e seggi assegnati), oltre che per le differenti modalità di attribuzione del premio tra Camera e Senato; con riferimento alla L 52/2015, per via della non previsione di una soglia per l'accesso al ballottaggio (e, dunque, anche qui per il rischio di sproporzionalità tra la manifestazione di volontà dell'elettorato e dei seggi attribuiti), ammettendo liste bloccate purché, se brevi, garantiscano l'effettiva conoscibilità dei candidati. Il rischio creatosi all'indomani della pronuncia 35/2017 (spieganti i propri effetti, ponderatamente rispetto alle previsioni della L 52/2015, unicamente verso la Camera dei deputati) era quello di

arrivo alle elezioni per la XVIII Legislatura con un sistema elettorale ibrido: alla Camera vigente la L 52/2015 così come riformata dalla pronuncia 35/2017; al Senato vigente la L 170/2005, così come riformata dalla pronuncia 1/2014, principale motivo per il quale si è giunti alla posizione della Legge elettorale 165/2017. Tuttavia, a ben vedere, con l'ordinanza 1/2014 giunge a termine un percorso giurisprudenziale (avviatosi con la ordinanza 379/1996) volto all'enfatizzazione dell'art. 67 Cost. (tanto da portare attenta dottrina a parlare di seconda giovinezza), alla marginalizzazione dell'art. 49 Cost., alla deistituzionalizzazione del ruolo dei partiti politici ed, in definitiva, alla separazione tra partiti e gruppi parlamentari. Per comprendere quanto detto, si immagini una linea contigua passante per tre fasi dove: la fase 1 corrisponde alla competizione partitica preventiva all'appuntamento elettorale; la fase 2 corrisponde all'appuntamento elettorale; la fase 3 corrisponde alla formazione dei gruppi parlamentari successiva all'appuntamento elettorale. Si tenga inoltre a mente quanto detto nel Capitolo 1, e dunque la destinazione dell'art. 49 Cost. ai partiti e dell'art. 67 Cost. ai gruppi parlamentari: mortificando la sentenza 1/2014 il ruolo del 49 Cost, ed esaltando il 67 Cost., esalta conseguentemente il ruolo dei Gruppi parlamentari rispetto ai partiti nella fase successiva all'appuntamento elettorale (e dunque nella fase in cui si formano i gruppi parlamentari), in quanto la sentenza, andando ad impattare su una Legge elettorale, spiega la propria efficacia, nella linea di contiguità sopra descritta, in misura ex post rispetto all'appuntamento elettorale e, dunque, il ruolo dei partiti non rileva più in tale arco temporale (rilevando invece preventivamente rispetto allo stesso). Ciò è certificato anche dagli elementi censurati (come la sproporzione tra voti espressi e seggi attribuiti o l'impossibilità di esprimere un voto di preferenza per via della non conoscibilità dei candidati), attinenti al rapporto elettori – eletti e non a quello partiti – elettori ed, anzi, permettendo ai partiti di aggirare il necessario passaggio attraverso lo specchio riflettente del sistema elettorale. Con la sentenza 35/2017 non avviene un ritorno all'esaltazione del ruolo dei Partiti ma una circoscrizione del ruolo degli stessi (come chiaro dal passaggio 11.2 della pronuncia) alla fasi 1 della linea di contiguità sopra descritta, certificando così la loro importanza nella politica fase 1 ed, al contempo, definendone l'irrilevanza nella (prevalentemente) giuridica fase 3.

Ed, in un'ottica di distinzione funzionale tra politica e diritto, la fase 1 è dunque una fase politica, la fase 3 è dunque una fase giuridica. Ma, come si è visto, i Partiti operano nella fase 1, i Gruppi parlamentari nella fase 3, per cui le sentenze sopra descritte della Corte possono essere rilette nel senso dell'assegnazione del potere politico (direttamente proporzionale alla numerosità del partito) ai Partiti e del potere giuridico (direttamente proporzionale alla numerosità del gruppo parlamentare) ai gruppi parlamentari. Per cui, la mobilità parlamentare può esser intesa come cambi di rapporti di forza giuridica tra gruppi parlamentari e, l'unico limite ponibile alla stessa (non essendo qui accogliibili ingiustificati vincoli tra parlamentare e gruppo di appartenenza o di conformità tra gruppo e partito, come la riforma regolamentare del 2017 sembrerebbe ricercare) è da ricercarsi nell'art. 54, comma 2 Cost. Si è così giunti ad integrare i risultati acquisiti nel Capitolo 1, ai quali (distinzione nella sede e nel regime) può essere aggiunta la distinzione, tra partiti e gruppi parlamentari, dettata dalla titolarità di un differente tipo di potere.

GRUPPI PARLAMENTARI TRA DISCIPLINA PUBBLICA E PRIVATA

Si tenterà adesso di comprendere la natura giuridica dei Gruppi parlamentari, mediante l'esame di Statuti (alla Camera) e Regolamenti (al Senato), oltre che tramite l'esame delle dottrine supportanti, rispettivamente, la natura pubblicistica e privatistica dei gruppi parlamentari.

Gli Statuti ed i Regolamenti dei gruppi parlamentari, che paiono nell'architettura abbastanza simili, sono caratterizzati da una serie di previsioni che non possono essere accolte per i risultati che in questa sede si stanno ottenendo, declinati nei vincoli posti tra partito e gruppo parlamentare. Tra le più eclatanti, vi sono: la denominazione del Gruppo parlamentare “Forza Italia – Berlusconi presidente”, nella misura in cui pone il nome di un singolo individuo nella denominazione di un gruppo parlamentare (dove dovrebbe emergere una dimensione di collettività), definendone la subordinazione al partito ed al leader di partito, circostanza aggravata dall'incandidabilità di Berlusconi (che si precisa, dunque, non essere un parlamentare ma il cui nome impatta nella denominazione di un gruppo parlamentare) al momento dell'appuntamento fondante la XVIII Legislatura; le sanzioni previste da Statuto e Regolamento del gruppo parlamentare “MoVimento 5 Stelle”, volte a legare il parlamentare al gruppo di appartenenza e chiaramente lesive dell'art. 67 della Cost., come evidenziato (oltre che da una profonda letteratura) dalle lettere dei parlamentari Ceccanti e Magi, volte a sollecitare un controllo di legittimità del Presidente d'Assemblea, dichiaratosi poi incompetente; la previsione dello Statuto della Lega per Salvini premier, che statuisce un collegamento tra il gruppo parlamentare e ed il segretario federale della Lega nord, previsione tanto più aggravata dalle considerazioni che Lega per Salvini premier e Lega nord per l'indipendenza della Padania costituiscono due entità partitiche differenti (con differenti Statuti), dal carattere regionale del Partito Lega Nord per l'indipendenza della Padania e dall'assenza di riferimenti (previsti invece dallo Statuto del partito politico Lega per Salvini premier) ai gruppi parlamentari, sebbene gli stessi non possano, in ogni caso, essere in questa sede accolti. Altre anomalie che necessitano di menzione sono le differenti denominazioni, al Senato e rispetto ai Gruppi omologhi alla Camera, dei Gruppi parlamentari Italia Viva-P.S.I e Lega per Salvini premier – Partito Sardo d'Azione: il primo manifesta, come

già evidenziato nel Capitolo 1, un sostanziale aggitamento della ratio sottesa alla riforma regolamentare del Senato del 2017; il secondo, invece, è esplicazione di un ingiustificato cambio nel nomen di un organo giuridico nazionale per via di un'alleanza politica e funzionale alle elezioni regionali.

Passando adesso all'esame della dottrina, quella a supporto della natura privata, tra le principali argomentazioni, sostiene: la presenza di un regime tipico delle associazioni; il perseguitamento, da parte dei gruppi parlamentari, di interessi propri (o del partito di cui sono esplicazione); l'impossibilità dei gruppi parlamentari di impegnare la volontà dell'organo cui appartengono. Proponendo alcune osservazioni rispetto a quanto detto: non si può qui accogliere il sostenimento della natura privata sulla base della struttura, in quanto l'organizzazione dei gruppi ha un impatto sulla funzione degli stessi (influente sull'esito delle votazioni, come si approfondirà nel Capitolo 4), ed a rilevare maggiormente, nel binomio organizzazione – funzione, è senz'altro la (enormemente rilevante) funzione, cui certamente l'organizzazione è funzionale nella direzione (mediante l'impatto che la stessa esistenza dei gruppi parlamentari ha nelle scelte dei parlamentari di appartenenza) ed, in virtù di ciò, la natura giuridica andrebbe rilevata sulla base della (di primaria importanza rispetto all'organizzazione) funzione, così da strutturarne la (di secondaria importanza rispetto alla funzione) organizzazione sulla base delle esigenze della (sia bene ribadirlo, primaria) funzione; assumere che i gruppi parlamentari tutelino interessi propri pare invece in pieno contrasto con l'interesse Nazionale disposto dall'art. 67 Cost. (non sarebbe giustificato un cambio di interesse perseguito nel momento in cui i parlamentari si aggregano in gruppo); seppur vero che i singoli gruppi non possono definire la volontà dell'organo cui appartengono, ciò che rileva è la fondamentalità degli stessi (mediante l'esplicazione del voto dei singoli parlamentari del gruppo) nel concorrerne, come sotto si discuterà, alla formazione.

Di contro, gli elementi supportanti la natura pubblicistica dei gruppi parlamentari, si declinano: nei disposti degli artt. 72 ed 82 Cost.; nella necessaria assegnazione dei parlamentari ai gruppi parlamentari che, congiuntamente all'esistenza del gruppo misto, determina la necessaria esistenza dei gruppi parlamentari (rigettando così le tesi privatistiche che classificano i gruppi parlamentari quali organi di

partito, formatisi prima della formazione delle Camere); nell'esistenza della mobilità parlamentare, che rende i gruppi parlamentari organi in continuo divenire ed, in virtù di ciò, insuscettibili di composizione aprioristica. Anticipando adesso delle argomentazioni che saranno, nel capitolo successivo, riprese, è da sostenere che, tra le principali argomentazioni a supporto della natura pubblica dei Gruppi parlamentari, v'è il disposto degli artt. 72 ed 82 Cost., che definiscono il principio proporzionalistico della formazione delle Commissioni rispetto ai Gruppi parlamentari. E non è accoglibile l'interpretazione che evince da tali disposti una mera esistenza formale dei gruppi parlamentari, in quanto, ragionando in termini di organi esterni – interni delle Camere: se le Commissioni sono (in maniera comunemente accettata) organi delle Camere, non sarebbe ammessa una implicita legittimazione da non – organi delle Camere ed, in virtù di ciò, i gruppi parlamentari sono da considerarsi degli organi delle Camere; si ciò è vero, e se è vero che i partiti sono soggetti esterni alle Camere, non si comprende come possano dei soggetti esterni alle Camere legittimare degli organi interni (si riferisce ai gruppi parlamentari) a loro volta legittimanti, sulla base del principio proporzionalistico, altri organi interni (si riferisce al disposto degli artt. 72 ed 82 Cost. di cui sopra). Da qui l'inequivocabile conclusione della classificazione dei gruppi parlamentari quali organi delle Camere.

V'è anche da dire che, in dottrina, si è supportata, in virtù di una separazione organizzazione – funzione, la natura mista dei gruppi parlamentari (privata per l'organizzazione, pubblica per la funzione) e, tale assunto, parrebbe essere certificato dalla sentenza 3335/2004 della Corte di Cassazione. In verità, l'appena citata sentenza, più che riferirsi ad una distinzione – organizzazione funzione, pare a chi scrive riferirsi ad una distinzione funzione – funzione: la prima e più rilevante funzione, quella attinente al “campo applicativo del diritto parlamentare”, necessariamente da sottoporsi ad una disciplina pubblica; la seconda, quella riferita all'attività extra – parlamentare, da sottoporsi ad una disciplina privata. Ma quanto detto è un'ovvia specificazione: in fondo, anche organi per definizioni pubblici, sono da sottoporsi, quando agiscono al di fuori degli scopi primari (quelli pubblici) per i quali esistono, ad una disciplina privatistica (si pensi alla pubblica amministrazione in riferimento al disposto degli artt. 1 ed 1-bis della L 241/1993;

si pensi all'insindacabilità dei singoli parlamentari in riferimento al disposto dell'art. 3, comma 1, della L 140/2003). In virtù di ciò, l'esistenza di una seconda tipologia di funzione, che parrebbe quasi porsi ad estensione dell'art. 49 Cost. e, dunque, forse da essere intitolata ai partiti stessi e non ai gruppi parlamentari, non inficia la visione della funzionale disciplina pubblica che qui si propone: l'invito sarebbe, dunque, quello rivolto a colmare la lacuna degli atti normativi primari volti alla cristallizzazione della suddetta tipologia di disciplina, così da ridurre la libertà generatrice di confusione dei Gruppi parlamentari (alcuni statuti li definiscono quali Organi delle Camere, altri quali associazioni tra privati) ed, in definitiva, da strutturare un'organizzazione che sia in linea con l'enorme rilevante funzione.

GRUPPI PARLAMENTARI E PROCEDIMENTI PARLAMENTARI

Nel presente Capitolo si cercherà di dimostrare la fondamentalità dei Gruppi parlamentari nei lavori della Camere, arrivando a comprendere se la loro esistenza è da ritenersi (ai sensi del disposto costituzionale) quale meramente facoltativa o, di contro, quale necessaria.

I gruppi rilevano già nel minimo comun denominatore di qualunque decisione assunta in seno al nazionale Organo Legislatore, le votazioni parlamentari. I gruppi parlamentari, infatti, acquisiscono rilevanza: nella richiesta della verifica del numero legale; nelle dichiarazioni preventive di voto; nella distinzione tra votazioni segrete e palesi; nell'esito stesso delle votazioni. Bisogna qui evidenziare l'invito alla trasparenza totale delle votazioni, così come già avviene per quelle più importanti, così da scoraggiare quelle pratiche, davvero poco tollerabili, volte ad esplicitare il voto segreto mediante tecniche parlamentari (le c.d. tecniche del dito anulare o del dito indice) o extra – parlamentari (mediante la pubblicazione del voto segreto sui canali social).

Anche nella struttura delle Commissioni permanenti ed, ovviamente in quella della Conferenza dei Capigruppo (soprattutto per via dell'enorme rilevanza della stessa nei procedimenti di cui sotto si discuterà), i gruppi parlamentari rilevano enormemente. È qui necessario evidenziare l'invito alla ricerca di un vincolo numerico non inferiore rispetto al totale del numero delle Commissioni, così da evitare (come al Senato, dove il vincolo numerico per la formazione dei gruppi parlamentari è inferiore alla totalità delle Commissioni permanenti) che, nella ricerca di un equilibrio tra rappresentatività e proporzionalità, venga sacrificato il principio costituzionalmente tutelato (si riferisce a quello della proporzionalità).

La programmazione dei lavori si esplica nella posizione, a cascata, di programma dei lavori, calendario dei lavori ed ordine del giorno di seduta (meramente attuativo dei primi due). I gruppi parlamentari rilevano in ogni fase appena citata: nella definizione del programma dei lavori, rilevano sia prima della sua attuazione (mediante la presentazione di priorità), sia durante la sua votazione (3/4 della Conferenza dei Capigruppo alla Camera, unanimità della Conferenza dei Capigruppo al Senato), si sia dopo la votazione (mediante le possibilità di modifica, quella di intervento in Assemblea e mediante le tutele previste per i gruppi di

minoranza). Analoga rilevanza, seppur con modalità leggermente diverse, è prevista nella definizione del calendario (in particolar modo nella definizione del contingentamento dei tempi, al Calendario allegato) e, per via implicita, in quello dell'ordine del giorno di seduta, oltre che nella definizione del programma e del calendario dei lavori di Commissione.

Altra tipologia di procedimenti parlamentari dove i gruppi parlamentari acquisiscono rilevanza sono quelli attinenti all'informazione parlamentare, declinati tanto in strumenti conoscitivi (si pensi alle interrogazioni) quanto a strumenti, di differente gradazione, ispettivi (si pensi alle interpellanze o all'inchiesta parlamentare).

Analoga rilevanza viene assunta in tutte le fasi del procedimento legislativo: nella discussione in assemblea; nella sede referente; nella sede redigente; nella sede legislativa (alla Camera) o deliberante (al Senato). Particolarmenete significativo pare la sede legislativa o deliberante in riferimento al principio proporzionalistico disposto dal 72 della Carta (così come fa l'82 per le Commissioni d'inchiesta). Infatti non si può sminuire il principio proporzionalistico, ricavando dallo stesso una mera esistenza formale dei gruppi parlamentari: ammettere ciò vorrebbe dire accettare l'esclusione (ammettendone per assurdo l'esistenza) di tutti i parlamentari non iscritti dalle sedi più rilevanti del nostro ordinamento parlamentare (legislativa o deliberante e d'inchiesta) ed, un tale vuoto di rappresentanza non sarebbe giustificabile. La necessaria esistenza dei gruppi parlamentari per via della breve ma pungente disciplina che la Costituzione ne pone viene esaltata dal dibattito in Costituente, dove l'esistenza dei gruppi parlamentari era avvertita quale presupposta (sul punto si avrà modo di tornare a breve).

A ben vedere, i gruppi parlamentari sono immanenti tanto in quello che, recuperando una terminologia del diritto amministrativo, potrebbe definirsi quale parlamento in senso soggettivo (nell'organizzazione parlamentare), tanto nel parlamento in senso oggettivo (nell'attività parlamentare). Come si è visto, mediante la loro rilevanza nell'organizzazione parlamentare (si pensi ai rappresentanti di gruppo integranti l'Ufficio o il Consiglio di Presidenza, alla Conferenza dei Capigruppo, alla struttura stessa di gruppo, alle giunte per le elezioni e le immunità) impattano sull'intero arco dei procedimenti parlamentari.

Per cui, il fondamento regolamentare dei gruppi parlamentari non è da ricercarsi unicamente nella necessaria esistenza del gruppo misto, ma anche nella preordinazione degli stessi rispetto agli altri organi parlamentari che paiono ‘vestiti’ su misura di gruppo parlamentare.

Arrivando alle conclusioni del ragionamento che si sta portando avanti, è adesso necessario ricercare un fondamento costituzionale dei gruppi parlamentari. Ebbene, in dottrina sono state avanzate perplessità circa la costituzionalità delle leggi elettorali maggioritarie, in quanto la Carta sembra tutelare la ponderazione delle procedure parlamentari. Anche a chi scrive pare quanto mai giusto il richiamo alla ponderazione delle procedure parlamentari disposte dalla carta. Ponderazione che, tuttavia, non è da ricercarsi nei contenuti delle Leggi elettorali, bensì nelle mura parlamentari. Tuttavia, neanche sarebbe pensabile l'esplicazione della singola preferenza di ogni parlamentare che porterebbe, presumibilmente e lungi dalla ponderazione del procedimento legislativo, al suo impasse. Per cui, i gruppi parlamentari, quale meccanismo di aggregazione delle preferenze (e svincolati dalla liquidità del contesto partitico) risultano essere lo strumento costituzionale (evidente anche dal dibattito in costituente, dove l'esistenza dei gruppi era data per presunta) volto a garantire la giusta ponderazione del procedimento legislativo. E' anche da considerare come una forma di governo parlamentare è parecchio suscettibile di alterazioni derivanti dal combinato di sistema partitico e sistema elettorale: dei gruppi parlamentari ben disciplinati (con una pubblica disciplina volta a separarli dal controllo partitico) consentirebbero, oltre che la giusta ponderazione legislativa, anche di difendere la centralità parlamentare e, conseguentemente, la forma di governo parlamentare costituzionalmente disposta, con i gruppi parlamentari che si ergono a baluardo costituzionale della forma di governo accolta dalla Carta. Si determinerebbe, così, un ritorno al pensiero dei Costituenti e, di riflesso, alle prescrizioni della (vera) costituzione formale.

Riprendendo la distinzione tra elettorato – popolo ed elettorato – nazione, è adesso opportuno porre un'ultima riflessione: nel momento in cui il parlamentare viene eletto, cessa di essere vincolato al particolarismo dell'elettorato – popolo per venir legato (quasi in un rapporto di immedesimazione organica) alla generalità dell'elettorato nazione. Da qui parrebbe evincersi un modello di rappresentanza non

programmatico ma fiduciario. I principali vantaggi di un siffatto modello di rappresentanza, oltre alla limitazione degli squilibri sociali nella capacità di impatto sulle scelte del Legislatore (secondo il c.d. “triangolo di ferro”), sono da ricercarsi nella totale libertà del parlamentare di esprimere, in base all’imprevedibile evoluzione degli eventi, il proprio convincimento, libero da influenze esterne, così da recuperare un piena centralità dell’Organo legislativo “di cui tutti i cittadini possono fidarsi, perché sanno che qui è perseguito unicamente l’interesse generale”. L’invito è che il modello di rappresentanza così inteso, non resti unicamente nelle parole dell’attuale presidente della Camera o sulla carta; l’auspicio è quello di tornare a riflettere sulle modalità più opportune volte all’implementazione di un siffatto modello di rappresentanza.

Post Scriptum: L'idea di uno scritto sui gruppi parlamentari nasce anche perché, l'argomento, avrebbe permesso di trattare i sistemi elettorali ed, il riflettere sui sistemi elettorali, avrebbe permesso di mantenere un invisibile legame col professore Roberto D'Alimonte (che riusciva, nel corso delle sue lezioni, a far sentire lo scrivente particolarmente gratificato, così da alimentarne la voglia di impegno) cui, chi scrive, si sente affettivamente legato.