

Dipartimento di Scienze Politiche
Cattedra di Diritto delle Assemblee Elettive

IL RAPPORTO TRA GRUPPO PARLAMENTARE E PARTITO POLITICO

**LO SVILUPPO STORICO DEI GRUPPI, L'EVOLUZIONE DEL RAPPORTO
CON I PARTITI E LE PROSPETTIVE DI MODIFICA DEI REGOLAMENTI
PARLAMENTARI**

RELATORE

Prof. Nicola Lupo

CANDIDATO

Edoardo Annecker

Matricola 628142

CORRELATORE

Prof.ssa Vera Capperucci

ANNO ACCADEMICO 2016/2017

INDICE

INTRODUZIONE	5
I. L'ORIGINE DEI GRUPPI PARLAMENTARI	10
1.1 L'INTRODUZIONE DELLA LEGGE ELETTORALE PROPORZIONALE E LE ELEZIONI DEL 1919	10
1.1.1 I GRUPPI PARLAMENTARI NELLO STATO LIBERALE	10
1.1.2 LE ELEZIONI DEL 1919 E IL SUCCESSO DEI PARTITI DI MASSA	13
1.2 LA RIFORMA DEL REGOLAMENTO DELLA CAMERA DEL 1920	15
1.2.1 GENESI E CONTENUTI DELLA RIFORMA	15
1.2.2 LE RIPERCUSSIONI DEI NUOVI REGOLAMENTI SUL QUADRO POLITICO	18
1.3 IL PERIODO FASCISTA E L'ELIMINAZIONE DEI PARTITI	22
II. IL PERIODO TRANSITORIO E LA REPUBBLICA	25
2.1 IL RITORNO DEI PARTITI SULLA SCENA POLITICA	25
2.1.1 LA CADUTA DEL FASCISMO E LA NASCITA DEL CLN	25
2.1.2 LA CONSULTA NAZIONALE	28
2.2 IL DIBATTITO SUI PARTITI IN ASSEMBLEA COSTITUENTE	30
2.2.1 IL REFERENDUM ISTITUZIONALE E L'INSEDIAMENTO DELL'ASSEMBLEA COSTITUENTE	30
2.2.2 IL DIBATTITO IN I SOTTOCOMMISSIONE E LO SCONTRO SUL PRINCIPIO DELLA DEMOCRATICITÀ DEI PARTITI	32
2.2.3 LA DISCUSSIONE IN ASSEMBLEA E L'APPROVAZIONE DELL'ART. 49 COST.	35
2.3 I GRUPPI PARLAMENTARI NELLA PRIMA FASE REPUBBLICANA	38
2.3.1 I GRUPPI PARLAMENTARI IN COSTITUZIONE: GLI ARTT. 72.3 E 82.2 COST.	38
2.3.2 I NUOVI REGOLAMENTI PARLAMENTARI E LA SCELTA DELLA CONTINUITÀ CON IL REGOLAMENTO DELLA CAMERA PREFASCISTA	40
2.3.3 IL MANCATO RIFERIMENTO AL CARATTERE POLITICO DEI GRUPPI: UN PRIMO ACCENNO	43
III. LE RIFORME REGOLAMENTARI DEL 1971	45
3.1 GENESI E CONTENUTO DEI REGOLAMENTI DEL 1971	45
3.1.1 IL RAFFORZAMENTO DEI GRUPPI PARLAMENTARI	46
3.2 IL GIUDIZIO SUI REGOLAMENTI DEL 1971: ATTUAZIONE DELLA COSTITUZIONE O CONSOCIATIVISMO?	51
IV. LA STAGIONE DEL MAGGIORITARIO E LA RIFORMA DEL 1997	56
4.1 LA RIFORMA ELETTORALE DEL 1993	56
4.1.1 LE MODIFICHE REGOLAMENTARI DEGLI ANNI '70 E '80 E LA FINE DELLA CENTRALITÀ PARLAMENTARE	56
4.1.2 LA STAGIONE REFERENDARIA E LE LEGGI ELETTORALI NN. 276 E 277 DEL 1993	58
4.2 LA SOSPENSIONE DELLE AUTORIZZAZIONI ALLA COSTITUZIONE DI GRUPPI IN DEROGA	60
4.2.1 L'INTERPRETAZIONE ESTENSIVA DELL'AUTORIZZAZIONE ALLA FORMAZIONE DI GRUPPI IN DEROGA	61
4.2.2 IL DIBATTITO IN GIUNTA PER IL REGOLAMENTO ALLA CAMERA E LA DECISIONE DELL'UFFICIO DI PRESIDENZA DI NON APPLICARE PER VIA INTERPRETATIVA L'ARTICOLO 14.2 DEL REGOLAMENTO	62

4.2.3	LO SCIoglimento DEI GRUPPI SCESI AL DI SOTTO DEL QUORUM DI 20 DEPUTATI	66
4.2.4	L'UNICA ECCEZIONE: L'AUTORIZZAZIONE A RIFONDAZIONE COMUNISTA	69
4.3	LA RIFORMA REGOLAMENTARE DELLA CAMERA DEL 1997	70
4.4	LE COMPONENTI POLITICHE DEL GRUPPO MISTO	78
4.4.1	L'ORIGINE E LO SCOPO DEL GRUPPO MISTO	78
4.4.2	L'INTRODUZIONE DELLE COMPONENTI POLITICHE DEL GRUPPO MISTO ALLA CAMERA COME RISPOSTA ALLA DISAPPLICAZIONE DELL'ARTICOLO 14.2 DEL REGOLAMENTO E ALLA CONSEQUENTE "IPERTROFIA" DEL GRUPPO MISTO	79
4.5	IL FENOMENO DEL TRANSFUGHISMO	84
4.5.1	LE CAUSE DELL'AUMENTO DELLA MOBILITÀ PARLAMENTARE	85
4.5.2	GLI EFFETTI DEL TRANSFUGHISMO	88
4.6	I GRUPPI DI COALIZIONE E LA RIFORMA ELETTORALE DEL 2005	89
4.6.1	I GRUPPI DI COALIZIONE E IL GRUPPO UNICO DELL'ULIVO	89
4.6.2	LA LEGGE ELETTORALE 270/2005 E LA RIPRESA DELLE AUTORIZZAZIONI AI GRUPPI IN DEROGA	90
V. I GRUPPI NELL'ORDINAMENTO ATTUALE E LA QUESTIONE DELLA NATURA GIURIDICA		93
5.1	LE RIFORME REGOLAMENTARI DEL 2012: I PROFILI ORGANIZZATIVI E IL CONTROLLO DEI BILANCI	93
5.2	L'ATTUALE DISCIPLINA DEI GRUPPI PARLAMENTARI	96
5.3	LA NATURA GIURIDICA DEI GRUPPI PARLAMENTARI	99
5.3.1	LE PRINCIPALI TEORIE SULLA NATURA GIURIDICA DEI GRUPPI	100
5.3.2	LA NATURA GIURIDICA DEL GRUPPO MISTO	106
VI. I GRUPPI PARLAMENTARI NELLA XVII LEGISLATURA E LA RIFORMA ELETTORALE DEL 2015		108
6.1	LA FINE DEL BIPOLARISMO E LA LEGGE ELETTORALE 52/2015	108
6.1.1	L'"APOTEOSI" DEL BIPOLARISMO E LA SUA FINE CON LE ELEZIONI DEL 2013	108
6.1.2	LA LEGGE ELETTORALE 52/2015	109
6.2	TRANSFUGHISMO E FRAMMENTAZIONE NELLA XVII LEGISLATURA	112
VII. L'ATTUALE RAPPORTO TRA GRUPPO PARLAMENTARE E PARTITO POLITICO		114
7.1	LA PERDITA DEL RUOLO POLITICO DEI GRUPPI	114
7.1.1	I GRUPPI PARLAMENTARI COME STRUMENTI ORGANIZZATORI SENZA PIÙ FUNZIONI RAPPRESENTATIVE	115
7.1.2	L'INNEGABILE RUOLO POLITICO DEI GRUPPI	116
7.1.3	IL RITORNO ALLA CONCEZIONE INDIVIDUALE DEL MANDATO PARLAMENTARE	118
7.2	CRISI DELLA RAPPRESENTANZA POLITICA E DELEGITTIMAZIONE DEI PARTITI	120
7.2.1	LA CRISI DELLA RAPPRESENTANZA E LE RIPERCUSSIONI SUI PARTITI	120
7.2.2	L'EVOLUZIONE DELLA NORMATIVA SUL FINANZIAMENTO AI PARTITI E IL D.L. 149/2013	121
7.2.3	L'URGENZA DI UNA LEGGE SUI PARTITI E IL D.D.L. 2439 IN DISCUSSIONE AL SENATO	123
7.2.4	IL RUOLO ANCORA FONDAMENTALE DEI PARTITI E DEI GRUPPI	126
VIII. LE PROPOSTE DI MODIFICA DEI REGOLAMENTI PARLAMENTARI		127
8.1	LE RIFORME REGOLAMENTARI NECESSARIE	127

8.1.1 CORRISPONDENZA TRA GRUPPO E PARTITO: REQUISITO POLITICO	127
8.1.2 LIMITAZIONI ALLA MOBILITÀ PARLAMENTARE	130
8.1.3 LA TITOLARITÀ DELLA RAPPRESENTANZA POLITICA: È IL VINCOLO DI MANDATO A DOVER ESSERE INTERPRETATO ALLA LUCE DEL RUOLO COSTITUZIONALE DEI PARTITI O VICEVERSA?	135
8.2 LE PROPOSTE DI RIFORMA PRESENTATE NELLE RECENTI LEGISLATURE	138
CONCLUSIONE. UNO SGUARDO AL FUTURO: LA RIPRESA DEL DIBATTITO SULLE RIFORME REGOLAMENTARI	144
BIBLIOGRAFIA	151
RIASSUNTO	170

INTRODUZIONE

Cosa sono oggi i gruppi parlamentari? Quale è il loro rapporto con i partiti e come è cambiato nel tempo? Quali riforme sarebbero necessarie, e quali sono state prese in considerazione?

È a queste domande che il presente lavoro vuole dare una risposta, ripercorrendo lo sviluppo storico dei gruppi dalla loro nascita ad oggi.

I gruppi parlamentari vengono inseriti nell'ordinamento italiano con la riforma della Camera dei deputati del 1920, in seguito all'introduzione del sistema elettorale proporzionale e alle elezioni politiche del 1919, che segnano l'ingresso nella scena politica dei partiti di massa, Partito socialista e Partito popolare. Il mutamento della composizione della Camera (nella quale fanno il loro ingresso 156 deputati socialisti e 100 popolari) rende infatti necessario un adeguamento della sua organizzazione interna, e in sostituzione degli uffici – collegi a carattere temporaneo, composti per estrazione a sorte e a competenza indifferenziata – vengono introdotti i gruppi parlamentari (ancora chiamati “uffici”), che rappresentano la «proiezione dei partiti in Parlamento».

L'introduzione dei gruppi è l'ultimo colpo alla classe politica liberale, già in profonda crisi. L'allargamento del suffragio, il proporzionale, l'ascesa dei partiti e la divisione in Assemblea delle forze politiche sono tutti elementi che portano alla fine di un sistema, quello liberale appunto, che si reggeva sul libero mandato e sulla rappresentanza individuale. Le riforme del 1920 non hanno però la possibilità di manifestare la propria portata. Salito al potere, il fascismo cancella nel 1924 le riforme di quattro anni prima, per tornare al sistema degli uffici. L'operazione è solamente il primo passo nella direzione dello “Stato a partito unico”, nel quale viene cancellato ogni forma di

pluralismo politico attraverso la messa al bando dei partiti e l'eliminazione delle elezioni.

I partiti fanno la loro ricomparsa sulla scena politica subito dopo la caduta del regime, dando vita al Comitato di Liberazione Nazionale e spingendo per la nascita della Repubblica in sostituzione della monarchia, ritenuta responsabile e complice del Ventennio.

Finita la guerra si apre il "periodo transitorio", che porta all'entrata in vigore della Costituzione repubblicana e nel quale i partiti giocano un ruolo fondamentale, diventando i principali protagonisti della politica nazionale. Con essi ricompaiono i gruppi parlamentari, che caratterizzano la composizione interna sia della Consulta nazionale che dell'Assemblea Costituente. Il ruolo di primo piano svolto dai partiti in questa fase viene riconosciuto con il loro inserimento in Costituzione. Il dibattito in Assemblea Costituente si concentra sul loro "carattere democratico", ma l'opposizione dei comunisti porta alla formulazione dell'attuale art. 49 Cost: «Tutti i cittadini hanno diritto di associarsi liberamente in partiti per concorrere con metodo democratico a determinare la politica nazionale».

In Costituzione trovano spazio anche i gruppi parlamentari, agli articoli 72.3 e 82.2 Cost., in base ai quali le commissioni con poteri legislativi (72.3) e d'inchiesta (82.2) devono essere composte in modo da rispecchiare la proporzione dei gruppi presenti in Aula. La Carta fondamentale si limita ad un riconoscimento incidentale dei gruppi, lasciando che la loro disciplina venga dettata dai regolamenti parlamentari.

La disciplina dei gruppi rimane sostanzialmente immutata fino al 1971, quando la crescente importanza dei partiti porta all'approvazione della prima riforma organica dei regolamenti parlamentari, che ha come obiettivo l'affermazione della centralità del Parlamento, al quale si arriva anche attraverso un enorme potenziamento dei poteri dei gruppi. I regolamenti del 1971 provocano un acceso dibattito che prosegue ancora oggi, tra chi li ritiene un'attuazione della Costituzione, e chi invece li considera un preludio al consociativismo.

La stabilità politica italiana, dovuta ad un sistema partitico molto forte e alla *conventio ad excludendum* nei confronti del Partito comunista, viene meno ad inizio anni Novanta, quando le forze politiche vengono travolte dalle vicende di politica internazionale ma soprattutto dagli scandali che vedono coinvolti quasi tutti i partiti protagonisti della cd. “Prima repubblica”. Per dare un segnale di discontinuità nel 1993 viene introdotto un sistema elettorale misto – maggioritario in sostituzione del proporzionale, con l’obiettivo di portare verso il bipolarismo.

L’affermazione del bipolarismo è però ostacolata dalla crescita di due fenomeni fino a quel momento quasi sconosciuti: la frammentazione partitica e la mobilità parlamentare (cd. “transfughismo”). Entrambi sono conseguenza della crisi dei partiti, dovuta in gran parte al crollo delle ideologie. È venuto meno il senso di appartenenza ai partiti, che non sono più radicati sul territorio e non riescono a rispondere alle sempre maggiori esigenze dei cittadini. In Italia tale fenomeno è acuito dalle numerose vicende giudiziarie che ne hanno messo in crisi di legittimità. La frammentazione e il transfughismo sono però favoriti anche dalle norme regolamentari che, non prevedendo né un requisito politico per la formazione dei gruppi né limitazioni agli spostamenti dei parlamentari, non pongono freni a questi episodi che danneggiano non solamente la rappresentanza ma anche la tenuta dei governi.

La crisi dei partiti si è ripercossa sui gruppi parlamentari. Nati come rappresentazione dei partiti nelle Camere, hanno sempre avuto una duplice funzione, organizzativa e politica. L’aumento della mobilità e della frammentazione hanno fatto venire meno questo secondo ruolo, che è però insito nella natura stessa dei gruppi. Sin dalla loro introduzione i gruppi parlamentari hanno avuto un ruolo di rappresentanza politica dovuto al rapporto con il partito di riferimento, e anche se i regolamenti non hanno codificato la corrispondenza tra gruppo e partito ciò non vuol dire che questa possa venire meno.

Due riforme dei regolamenti parlamentari sono quindi assolutamente necessarie ed improcrastinabili: entrambe sono indirizzate a limitare la mobilità parlamentare e la frammentazione partitica, con l'obiettivo di garantire un maggior rispetto della volontà degli elettori e la stabilità degli esecutivi. In primo luogo bisogna introdurre un requisito politico (a fianco a quello numerico) per la costituzione dei gruppi, in modo da garantire la corrispondenza tra il gruppo e il partito di riferimento. La presenza del solo *quorum* numerico ha infatti permesso la formazione di gruppi parlamentari non corrispondenti ad alcuna forza politica presentatasi alle elezioni, e quindi priva di una legittimazione elettorale. Un altro intervento fondamentale deve essere volto alla limitazione della mobilità parlamentare. Questa seconda questione è più spinosa, perché entra in gioco la libertà di mandato prevista dall'art. 67 Cost. La dottrina è infatti divisa. Da una parte chi ritiene intoccabile l'assenza di vincolo di mandato e tutti gli effetti che da esso derivano ("cambio di casacca" compreso) e considera quindi il transfughismo come una conseguenza che deve essere accettata per garantire la democraticità del sistema, anche a costo (come sta accadendo) di tornare ad una concezione individuale del mandato parlamentare. Dall'altra chi sostiene invece il bisogno di intervenire, senza incidere sullo *status* del parlamentare, sulla disciplina regolamentare in modo da disincentivare gli spostamenti.

Il dibattito riguardo la modifica della disciplina dei gruppi è molto acceso, e nelle ultime legislature sono state presentate numerose proposte di modifica regolamentare che vanno in questa direzione, ma nessuna ha avuto successo.

Il dibattito sulle riforme è ripreso negli ultimi mesi, con l'obiettivo di vagliare la possibilità di fare alcune riforme regolamentari mirate entro la fine della legislatura. I dati della legislatura in corso sono impressionanti: a pochi mesi dalla scadenza della legislatura i cambi di gruppo sono stati 526, mentre solamente quattro gruppi hanno mantenuto la denominazione iniziale. Questi numeri evidenziano la necessità dell'inserimento di norme anti-frammentazione e anti-transfughismo. La disciplina dei gruppi deve assolutamente essere riformata, in modo da permettere loro di riacquisire

quel ruolo politico e di rappresentanza per i quali sono nati e che per decenni hanno ricoperto. La crisi che ha colpito i partiti non ne ha fatto venire meno il ruolo centrale nel sistema politico – rappresentativo, e per questo motivo è necessario fare in modo che i gruppi, da sempre “proiezione dei partiti in Parlamento”, tornino ad avere le funzioni per i quali erano stati pensati nel 1920.

CAPITOLO I

L'ORIGINE DEI GRUPPI PARLAMENTARI

1.1 L'introduzione della legge elettorale proporzionale e le elezioni del 1919

1.1.1 I gruppi parlamentari nello Stato liberale

La nascita e l'evoluzione dei gruppi parlamentari sono legate allo sviluppo dei partiti politici¹.

Il legame tra questi due soggetti ha seguito una «duplice e opposta linea evolutiva», a seconda che siano stati i partiti a generare i gruppi parlamentari, o viceversa². In alcuni casi, i raggruppamenti di parlamentari accomunati da idee e finalità politiche affini sono stati all'origine dello sviluppo dei partiti politici nella società³. In altri sistemi, al contrario, i raggruppamenti

¹ A. CIANCIO, *I gruppi parlamentari. Studio intorno a una manifestazione del pluralismo politico*, Giuffrè, Milano 2008, pp. 26-27: «La [...] genesi dei gruppi [...] appare in vario modo legata alla configurazione assunta, nei diversi ordinamenti, dal sistema politico-partitico, avendo seguito, in tal modo, una duplice e opposta linea evolutiva, secondo che il fenomeno dei raggruppamenti tra parlamentari che condividono le medesime finalità politiche abbia costituito il nucleo che ha germinato i partiti, formati nella società come proiezione dei primi, o, all'inverso, sia il prodotto della frammentazione politica della società già organizzata in partiti, di cui allora i gruppi hanno finito per rappresentare lo specchio nell'ambito dell'organizzazione e dell'attività parlamentare».

² G. NEGRI, *Profilo del gruppo parlamentare nel secondo Novecento*, in *Il Parlamento nella Costituzione e nella realtà: atti, regolamenti e prassi della Camera nella VII legislatura*, Giuffrè, Milano 1979, p. 257, «Il gruppo parlamentare è stato, di volta in volta, la matrice del partito oppure la proiezione di esso nell'area delle istituzioni costituzionali».

³ Il esempio classico di sistema in cui i partiti sono nati successivamente ai gruppi parlamentari è la Gran Bretagna. Qui i gruppi, veri e propri *parliamentary party* nati precedentemente rispetto ai partiti, ne hanno influenzato lo sviluppo e la struttura. I partiti politici sono emersi come proiezione extraparlamentare dei gruppi, e hanno avuto come prima funzione essenzialmente quella di comitati elettorali a supporto dei singoli candidati. Solo in un secondo momento si sono dati una organizzazione e una struttura stabili e permanenti. Ha scritto G. NEGRI, *op. cit.*, p. 257: «Laddove il gruppo parlamentare, inteso come *partito parlamentare*, cioè il *parliamentary party* anglosassone, è stato il nucleo che

parlamentari si sono costituiti successivamente alla nascita di partiti organizzati, come proiezione parlamentare di questi.

I gruppi che sono presenti oggi nel nostro Parlamento sono emersi a cavallo tra Ottocento e Novecento, spinti dalla nascita dei partiti di massa, e sono stati istituzionalizzati all'inizio degli anni Venti. Tuttavia, istituti simili ai gruppi parlamentari, pur con caratteristiche diverse, sono sempre esistiti. È infatti insita nella natura stessa di un'assemblea legislativa la propensione a suddividersi al proprio interno in gruppi che rispecchino le divisioni politiche esistenti nella società⁴. Nello Stato parlamentare classico erano presenti fenomeni di associazionismo spontaneo tra membri accomunati dalle stesse idee politiche. Si trattava di raggruppamenti precari attorno a personalità di spicco⁵, formatisi per perseguire fini politici comuni. In riferimento a questi gruppi si parla di «partiti parlamentari», «informalissimi raggruppamenti sorti [...] attorno alle personalità più prestigiose e autorevoli all'interno delle assemblee rappresentative»⁶. Non erano disciplinati da norme, ma esistevano come «entità di fatto», presenti indipendentemente dal

ha germinato il partito, la matrice parlamentare ha profondamente influenzato la fisiologia del partito, che ha mutuato valori e procedure dalla istituzione parlamentare».

⁴ A. CIANCIO, *op. cit.*, p. 24, le assemblee legislative hanno una «naturale propensione [...] a suddividersi al loro interno in gruppi, che rispecchiano più o meno esattamente le divisioni politiche esistenti nella società. Pertanto, la creazione di raggruppamenti interni, sulla base di un idem sentire, appare circostanza strettamente connessa alla natura politica dell'organo».

⁵ Cfr. A. CIANCIO, *op. cit.*, p. 31; E. CANITANO, *L'anomalia del gruppo misto*, in S. MERLINI (a cura di), *Rappresentanza politica, gruppi parlamentari, partiti: il contesto italiano*, Volume II, Giappichelli editore, Torino 2004, p. 183, la quale fa notare come «già durante il periodo postunitario, i gruppi parlamentari erano presenti in Parlamento come entità disorganiche, caratterizzati da una fisionomia poco definita e privi di riconoscimento giuridico: questi, “variegati, instabili, dai mobili confini”, si formavano secondo un criterio personalistico e “furono tanti quanti erano nella Camera uomini eminenti che raccoglievano seguaci”»; A. APPOLLONI, *Evoluzione normativa e prospettive di riforma in tema di costituzione dei gruppi parlamentari*, in *Il Parlamento della Repubblica: organi, procedure, apparati/Camera dei deputati*, Camera dei deputati (a cura della), Roma 1998, p. 435, che parla di «confronto parlamentare incentrato sulle personalità politiche più carismatiche, attorno alle quali si coagulavano “consorterie”, espressioni di correnti di idee, ma non certo proiezioni parlamentari di partiti organizzati nel paese».

⁶ L. DI MAJO, M. RUBECHI, voce *Gruppi parlamentari*, in *Digesto delle discipline pubblicistiche*. Aggiornamento, Vol. VI, UTET, Torino 2015, p. 220.

loro riconoscimento giuridico⁷, e la cui presenza era ininfluyente per il funzionamento del sistema, in conformità alla concezione liberale del mandato parlamentare secondo cui il deputato era completamente indipendente e libero.

In Italia, la formazione dei gruppi parlamentari avvenne in seguito alla nascita dei partiti di massa. Nell'Italia liberale era prevalente la visione del parlamentare libero ed indipendente, non legato ad alcuna forza politica. La stessa concezione di rappresentanza era totalmente differente da quella odierna: le elezioni non servivano a costituire un rapporto ideologico tra eletto ed elettore e a rappresentare la società nelle istituzioni, ma solamente a «designare i migliori»⁸.

La struttura della Camera dei deputati rispecchiava questa concezione individualistica del mandato. I lavori erano organizzati attorno ad un sistema di “uffici”, collegi a carattere temporaneo che avevano la funzione di esaminare preliminarmente i progetti di legge⁹. Gli uffici erano composti da parlamentari estratti a sorte ed erano a competenza indifferenziata, a voler dimostrare la presunta intercambiabilità dei parlamentari, a riprova della loro assoluta indipendenza¹⁰.

Anche nel Parlamento italiano post-unitario vi furono fenomeni di associazionismo spontaneo. Dopo il 1861, il Parlamento nazionale si divise in due blocchi, la Destra e la Sinistra, a cui con il passare degli anni si aggiunsero altri gruppi (Estrema, Radicali, Repubblicani). Queste forze parlamentari erano accomunate dal fatto di non avere una base di riferimento

⁷ G. U. RESCIGNO, voce *Gruppi parlamentari*, in *Enciclopedia del diritto*, vol. XIX, Milano 1969, p. 780.

⁸ G. ORSINA, *Il “luogo” storico della riforma regolamentare del 1920 nella vicenda politica italiana*, in E. GIANFRANCESCO, N. LUPO (a cura di), *Giornale di Storia costituzionale*, n. 15: *I regolamenti parlamentari nei momenti di “svolta” della storia costituzionale italiana*, eum, 2008, p. 55.

⁹ Una volta presentato, il progetto di legge era inviato a tutti gli uffici: ciascuno di essi procedeva ad una discussione informale, al termine della quale eleggeva, al suo interno, uno o due relatori. Tutti i relatori nominati dagli uffici andavano a comporre una commissione, che aveva il compito di esaminare ed emendare il progetto di legge, per poi presentarlo all'aula, insieme ad una relazione.

¹⁰ A. CIANCIO, *op. cit.*, p. 31.

all'interno della società, ma di essere esclusivamente raggruppamenti di parlamentari mossi dalle stesse idee politiche. Anche il Partito socialista nacque dieci anni dopo l'elezione del primo deputato socialista, Andrea Costa, avvenuta nel 1882¹¹.

1.1.2 Le elezioni del 1919 e il successo dei partiti di massa

Nonostante l'esistenza di questi raggruppamenti, gli studiosi sono concordi nel sostenere che la nascita dei gruppi parlamentari in Italia vada collocata a cavallo tra gli anni Dieci e Venti del Novecento. È in quel periodo infatti che si pose la questione della loro istituzionalizzazione, spinta dall'emersione contestuale di tre fattori strettamente collegati tra loro: l'estensione del suffragio, l'affermazione dei partiti di massa e l'introduzione del sistema elettorale proporzionale. Questi elementi furono alla base di un radicale mutamento della composizione parlamentare, che rese necessaria una modifica dell'organizzazione interna dell'Assemblea¹².

Nel 1919 venne varata una nuova legge elettorale proporzionale di lista, che sostituì il sistema di collegi uninominali. La stessa legge estese il suffragio, concedendo il diritto di voto a tutti i cittadini maschi che avessero compiuto 21 anni o che, pur non raggiunta tale età, avessero prestato servizio militare in zona di guerra¹³.

Le elezioni del 16 novembre 1919 videro la netta affermazione dei partiti di massa: la maggioranza dei seggi venne conquistata dal Partito socialista, che divenne primo partito con il 32,4% dei voti e 156 deputati (oltre cento in

¹¹ G. CONTI, *Il Parlamento e i partiti*, in *Il centenario del Parlamento, 8 maggio 1848 – 8 maggio 1948*, Camera dei deputati (a cura della), Roma 1948, pp. 308 ss.

¹² A. CIANCIO, *op. cit.*, p. 29: «La progressiva estensione del suffragio, la trasformazione dei partiti di opinione in partiti di massa organizzati secondo una rigida disciplina interna e, soprattutto, l'introduzione della rappresentanza proporzionale nelle leggi elettorali hanno posto concretamente il problema di riconoscere giuridicamente la moltitudine di gruppi frattanto proliferata all'interno dei Parlamenti, sicché solo dopo l'affermazione del sistema elettorale proporzionale si sarebbe avuto il “trapianto legale” dei partiti nelle aule parlamentari».

¹³ Gli elettori passarono da 8.672.249 a 11.115.411.

più rispetto alla Camera precedente, nella quale erano 52), e dal Partito popolare (20,6%, 100 deputati, contro i 29 della precedente legislatura).

L'esito delle elezioni segnò la fine della classe dirigente liberale¹⁴, fu l'ultimo tassello di quello che era ormai un inevitabile declino: il sistema politico liberale aveva bisogno del suffragio ristretto, dei collegi uninominali, dell'ingerenza del governo nelle elezioni, di una maggioranza egemone e ampia che si potesse scomporre e ricomporre in base alle necessità, dell'assenza di partiti istituzionalizzati. Nel 1919, tutti questi elementi erano venuti meno, e l'ingresso in Parlamento dei partiti Socialista e Popolare segnò la definitiva svolta della rappresentanza parlamentare¹⁵.

Il risultato elettorale portò con sé un netto cambiamento della rappresentanza parlamentare. Con l'ingresso a Palazzo Montecitorio di un elevato numero di parlamentari appartenenti ai partiti di massa, i raggruppamenti di deputati non erano più composti da individui con idee affini, ma dagli esponenti di uno stesso partito, eletti in quanto componenti di una medesima lista elettorale e portatori di idee e istanze determinate e spesso in contrapposizione con quelle delle altre forze politiche.

¹⁴ E. GENTILE, *Fascismo e antifascismo. I partiti italiani tra le due guerre*, Le Monnier, Varese 2000, p. 16.

¹⁵ G. ORSINA, *Il "luogo" storico della riforma regolamentare del 1920 nella vicenda politica italiana*, cit., p. 58: «Abbiamo notato come i meccanismi liberali di gestione delle dinamiche politiche avessero bisogno del suffragio ristretto. Questa condizione, che già la riforma del 1912 aveva fatto venire meno, fu definitivamente spazzata via nel 1919. Abbiamo notato come il sistema politico dell'Italia liberale presupponesse che la classe dirigente liberale fosse saldamente egemone – ossia, in termini parlamentari, che avesse una maggioranza tanto ampia da consentirle non solo di governare in autonomia, ma anche di scomporre e ricomporre le proprie fratture interne secondo le necessità. Con le prime elezioni postbelliche, anche questo presupposto venne a mancare. Abbiamo notato come le modalità liberali di organizzazione della rappresentanza si coniugassero col collegio uninominale meglio che con quello plurinominale, e pretendessero l'attenta gestione delle elezioni da parte del governo. Nel 1919 fu com'è noto introdotta la rappresentanza proporzionale, e alle elezioni di quell'anno il governo Nitti si astenne dall'intervenire. Abbiamo notato, infine, come tanto l'organizzazione pratica del potere quanto la riflessione giuspubblicistica che vi si era accompagnata presupponessero l'assenza di partiti politici istituzionalizzati. Alle prime elezioni postbelliche ebbe centocinquanta deputati un Partito socialista egemonizzato dai rivoluzionari, e – quel che forse per la stabilità delle istituzioni fu ancora più esiziale – cento deputati un Partito popolare il cui appoggio era indispensabile per la sopravvivenza di qualsiasi governo».

Questa nuova composizione della Camera emersa dalle elezioni tenutesi con il meccanismo proporzionale richiese un adeguamento della struttura interna e delle norme regolamentari¹⁶. I gruppi parlamentari necessitavano di una regolazione normativa, e il sistema degli uffici, caratterizzato dall'estrazione a sorte e dall'idea che i deputati fossero indiscriminatamente intercambiabili, non era più compatibile con il nuovo assetto. Si arrivò così, nell'estate 1920, alla riforma del regolamento della Camera dei deputati, che introdusse i gruppi parlamentari e le commissioni permanenti.

1.2 La riforma del regolamento della Camera del 1920

1.2.1 Genesi e contenuti della riforma

Di riforma regolamentare si era iniziato a parlare subito dopo la fine della guerra: l'istituto parlamentare era entrato in crisi, ed era necessario

¹⁶ Non vi sono dubbi che le riforme regolamentari del 1920-22 e l'introduzione dei gruppi parlamentari siano state una conseguenza dell'adozione del sistema elettorale proporzionale, e della nuova composizione della rappresentanza parlamentare emersa dalle elezioni del 1919. Lo sostiene già nel 1921 G. AMBROSINI, *Partiti politici e gruppi parlamentari dopo la proporzionale*, La Voce, Firenze 1921, p. 5, il quale afferma che «Tali riforme [elettorali], adottando il sistema della rappresentanza proporzionale per l'elezione dei deputati e per la nomina delle commissioni parlamentari, segnano l'ingresso nella vita costituzionale di due nuove entità (i partiti politici e i gruppi parlamentari)», e continua, alle pp. 25-26, che «le modificazioni apportate [...] all'ordinamento della Camera con la riforma del regolamento votata il 26 luglio – 6 agosto 1920 rappresentano [...] una conseguenza diretta della riforma della legge elettorale [...]; anzi sono logicamente inscindibili da essa». Per A. CIANCIO, *op. cit.*, p. 31, «la nascita dei gruppi parlamentari ha costituito il prodotto del sistema proporzionale, adottato nel 1919 sotto il Governo Nitti per l'elezione della Camera dei deputati». F. FABBRIZZI, *Partiti politici e gruppi parlamentari ai tempi delle riforme*, in *federalismi.it*, 2015, n. 8, p. 4, osserva come «i gruppi sono l'istituzionalizzazione in sede parlamentare della riforma elettorale proporzionale del 1919». N. LUPO, *I gruppi parlamentari nell'organizzazione della Camera e del Senato*, contributo al VI Colloquio italo-polacco sulle trasformazioni istituzionali: *Il ruolo dei partiti politici tra Costituzione e prassi*, Danzica, 21-23 giugno 2016, p. 156, sostiene che «l'apparizione dei gruppi parlamentari è pacificamente riconosciuta come il riflesso dell'affermazione dei partiti di massa nella società e del loro ingresso in parlamento, grazie all'adozione di un sistema elettorale proporzionale». A. PLACANICA e A. SANDOMENICO, *Le funzioni dei gruppi parlamentari*, in S. MERLINI (a cura di), *op. cit.*, p. 19, parlano della nuova organizzazione della Camera come «risultante dalla necessità di dare riconoscimento istituzionale alla nuova realtà dei partiti politici articolando la composizione degli organi parlamentari quale riflesso di gruppi che di quelli costituivano manifestazione ed espressione nell'interno ordinamento della Camera elettiva».

rinnovarne le norme «considerate antiquate e ritenute cause di disorganicità, casualità e discontinuità del lavoro parlamentare»¹⁷.

Il primo disegno di quella che fu poi la riforma del 1920 venne presentato da deputato socialista Modigliani nella seduta del 20 giugno 1918, nel quale egli ipotizzava la creazione di commissioni permanenti, composte proporzionalmente da rappresentanti dei gruppi politici. La questione dell'introduzione dei gruppi verrà chiesta a gran voce dai partiti di massa soprattutto dopo l'introduzione della legge elettorale proporzionale, facendo leva sul legame tra legge elettorale e regolamento camerale e sulla necessità di adeguare la disciplina interna dell'Assemblea al nuovo meccanismo di rappresentanza proporzionale¹⁸. Del resto, era riconosciuto quasi unanimemente che la nuova disciplina elettorale «non pote[ss]e non avere ripercussioni sull'ordinamento interno della Camera»¹⁹.

Queste pressioni portarono la Giunta per il Regolamento della Camera a presentare, il 21 luglio 1920, una proposta di riforma del regolamento, i cui principali estensori erano Modigliani, Orlando e De Nicola.

Il dibattito parlamentare attorno al disegno di riforma non fu particolarmente intenso. Liberali a parte, vi era consenso unanime riguardo la necessità di modificare i regolamenti e di attribuire rilevanza ai gruppi politici. Vi fu comunque una discussione sull'importanza dei gruppi e la conseguente perdita di rilevanza dei singoli eletti: da un lato vi erano coloro che chiedevano una centralità ancor maggiore dei gruppi (i socialisti), dall'altro coloro che intendevano mantenere uno spazio d'azione per i deputati isolati o disorganizzati. Principale sostenitore di quest'ultima

¹⁷ G. ORSINA, *L'organizzazione politica nelle Camere della proporzionale (1920-1924)*, in F. G. ORSINI, G. QUAGLIARIELLO, *Il partito politico dalla grande guerra al fascismo: crisi della rappresentanza e riforma dello Stato nell'età dei sistemi politici di massa (1918-1925)*, Il Mulino, Bologna 1996, p. 401.

¹⁸ Nella seduta del 30 giugno 1920, il deputato popolare Tovini evidenziò come la rappresentanza proporzionale avesse trasformato la vita politica del paese, e come ciò richiedesse che i gruppi funzionassero compiutamente perché la Camera potesse lavorare con efficacia.

¹⁹ G. AMBROSINI, *Partiti politici e gruppi parlamentari dopo la proporzionale*, cit., p. 25.

posizione fu Salvemini, che presentò due emendamenti (entrambi bocciati), uno contro la formazione di gruppi politici²⁰, l'altro mirante a permettere ai parlamentari che non lo volessero di non iscriversi a nessun gruppo, nemmeno al misto.

La riforma, consistente in un pacchetto di articoli aggiuntivi al regolamento in vigore, venne approvata nelle sedute del 24, 26 luglio e il 6 agosto 1920.

Gli uffici vennero trasformati in gruppi, i quali, pur mantenendo la vecchia denominazione, erano composti non più tramite estrazione ma per libera scelta del deputato. Tutti i deputati erano tenuti ad indicare il gruppo politico di appartenenza entro cinque giorni dal giuramento, e venne fissata la soglia minima di venti deputati per la formazione di un gruppo. I parlamentari che non avessero dato l'indicazione di appartenenza ad un gruppo e quelli appartenenti ad un gruppo che non raggiungesse i venti membri, sarebbero stati iscritti all'Ufficio misto. Venne prevista una possibilità di deroga alla soglia di venti deputati, su autorizzazione del Consiglio di Presidenza, in caso di gruppo composto da almeno dieci membri e rappresentante un partito organizzato nel Paese²¹. Accanto ai gruppi vennero introdotte le commissioni permanenti. Erano nove, divise per materia, e con il compito di esaminare preliminarmente i progetti di legge e ogni altra questione da

²⁰ L'emendamento proponeva una formula per la quale non si costituissero gruppi politici, ma la Camera fosse divisa in gruppi di venti deputati, ciascuno dei quali avrebbe designato i propri rappresentanti nelle commissioni. In questo modo i partiti organizzati avrebbero coordinato i propri (numerosi) gruppi di eletti, mentre i deputati isolati si sarebbero riuniti di volta in volta come meglio avrebbero creduto.

²¹ Art. 25 del Regolamento della Camera (da questo momento RC), modificato il 26 luglio e 6 agosto 1920: «Entro cinque giorni dal prestato giuramento, i deputati sono tenuti a dichiarare a quale gruppo politico siano iscritti. Ciascun gruppo composto da almeno venti deputati costituisce un Ufficio. I deputati iscritti ad un gruppo, il quale non raggiunga il numero di venti, possono unirsi ad un gruppo affine, per costituire, mercé reciproco accordo, agli effetti del precedente comma, un Ufficio, purché insieme raggiungano il numero di venti. I deputati i quali o non abbiano fatto la dichiarazione di cui al primo comma, o non appartengano ad alcun gruppo, o appartengano a gruppi che non raggiungano venti adesioni, costituiscono un unico Ufficio misto. Quando un gruppo raggiunga almeno il numero di dieci iscritti può eccezionalmente essere autorizzato a costituirsi in Ufficio dal Consiglio di Presidenza, purché questo riconosca che esso rappresenti un partito organizzato nel Paese».

sottoporre al voto dell’Aula. I membri delle commissioni erano indicati dai gruppi proporzionalmente alla loro consistenza numerica in Assemblea.

La riforma venne approvata senza troppe critiche. Erano favorevoli i popolari, che vi vedevano il «passaggio dall’“atomismo cabalistico” all’ordinamento dell’assemblea in nuclei collettivi, politicamente significativi e vitali»²². Favorevoli erano anche i socialisti – il principale estensore della riforma, Modigliani, era un socialista –, anche se la frattura interna tra riformisti e rivoluzionari si ripercuoteva sull’interpretazione che si dava dei nuovi regolamenti. I secondi infatti appoggiarono la riforma, come spiegò il deputato Pio Donati, «non perché con ess[a] si miri a migliorare il funzionamento dell’istituto parlamentare, il che non ci riguarda anzi ci troverebbe ostili, ma perché riteniamo che invece esso sia uno strumento efficacissimo attraverso il quale si possa dare la possibilità alle minoranze di meglio far valere i propri diritti»²³. Al progetto non si opposero i liberali, i quali tuttavia non erano compatti nel giudizio, ma divisi tra favorevoli e contrari.

1.2.2 Le ripercussioni dei nuovi regolamenti sul quadro politico

L’elemento centrale della riforma fu la nascita dei gruppi politici, diretta conseguenza dell’affermazione dei partiti, diventati i protagonisti della vita politica²⁴.

Un passaggio fondamentale fu il riconoscimento dei partiti all’interno delle istituzioni, avvenuto con l’introduzione della possibilità di costituire gruppi composti da almeno dieci deputati, purché rappresentativi di un partito organizzato nel paese. La figura del partito politico venne per la prima volta istituzionalizzata: «in un testo di notevole importanza istituzionale come il

²² G. ORSINA, *Il “luogo” storico della riforma regolamentare del 1920 nella vicenda politica italiana*, cit., p. 59.

²³ Atti parlamentari, Camera dei deputati, seduta del 24 luglio 1920, p. 3866.

²⁴ G. AMBROSINI, *La trasformazione del regime parlamentare e del governo di gabinetto*, in *Rivista di diritto pubblico e della pubblica amministrazione in Italia*, n. 14, 1922, p. 189.

regolamento della Camera veniva ammessa l'organizzazione extraparlamentare di partito»²⁵.

Il partito divenne un elemento centrale del sistema politico, andando ad alterare i meccanismi affermatasi negli ultimi sessant'anni. Questo cambiamento incise su due aspetti: il rapporto eletto-parlamento e quello parlamento-governo²⁶.

Sotto il primo punto di vista, venne meno la concezione di mandato parlamentare propria del sistema liberale. La concezione di elezione come «designazione di capacità», caposaldo del diritto pubblico liberale, lasciò il posto all'elezione come strumento per indicare i rappresentanti della società: non più i migliori, ma coloro che si fanno portatori delle istanze popolari. Questa novità modificò il rapporto tra eletto ed elettore. Mentre in precedenza il parlamentare poteva agire liberamente e indipendentemente, ora era tenuto a rispettare le indicazioni del proprio gruppo - cioè del proprio partito -, che rispecchiavano il volere dei cittadini che lo avevano eletto. Dall'elezione come designazione dei migliori si arrivò ad un vero e proprio rapporto di mandato tra eletto ed elettore, mediato dal partito, che spinse in certi casi a parlare addirittura di avvento della democrazia diretta²⁷.

Sotto il secondo aspetto, iniziò una forte ingerenza dei partiti nel governo. Nell'Italia liberale i governi erano espressione del sovrano, e si ricercavano la maggioranza in Aula di volta in volta, su ogni provvedimento. Il re, a seguito comunque di consultazioni con i parlamentari maggiormente rilevanti, designava il Capo del Governo, il quale godeva di piena autonomia

²⁵ G. ORSINA, *L'organizzazione politica nelle Camere della proporzionale (1920-1924)*, cit., p. 409.

²⁶ G. ORSINA, *L'organizzazione politica nelle Camere della proporzionale (1920-1924)*, cit., pp. 411-447.

²⁷ Parlò di democrazia diretta il senatore liberale Ruffini: «corriamo a tutto vapore verso la democrazia diretta, verso l'elettore sovrano e legislatore, verso la rappresentanza politica con carattere di vero mandato, secondo la portata rigorosamente giuridica della parola, e cioè del mandato imperativo». Il professore Giovanni Salemi fece notare come il riconoscimento del partito politico non aveva portato all'istituzione del mandato imperativo, dal momento che ciò sarebbe stato in contrasto con l'articolo 41 dello Statuto Albertino, che vietava il vincolo di mandato («*I Deputati rappresentano la Nazione in generale, e non le sole provincie in cui furono eletti. Nessun mandato imperativo può loro darsi dagli Elettori*»).

nella scelta tanto del programma quanto dei ministri. I partiti stravolsero questo meccanismo, chiedendo di entrare a far parte del governo in proporzione alla loro forza in Assemblea e di influire sulla stesura del programma. Si passò dal governo di gabinetto al governo dei gruppi: mentre il primo si fondava su una maggioranza omogenea e aveva una base individuale, risultando da transazioni personalistiche, il secondo si fondava su una coalizione e su accordi programmatici tra i partiti²⁸.

Fu questo il terreno su vi fu lo scontro più duro tra la vecchia classe dirigente liberale e i nuovi partiti, popolari su tutti. Furono infatti i popolari che tentarono di passare concretamente al governo dei gruppi. I liberali non avevano nessuna intenzione di cedere: l'ingresso dei partiti in Parlamento era stato accettato, questo rimaneva pur sempre il luogo in cui si riflettevano le divisioni della società, ma il governo era il luogo dell'unità nazionale, della sintesi, e i partiti-istituzione non avrebbero dovuto entrarci. Nel febbraio 1922, durante la crisi del governo Bonomi, lo scontro raggiunse il punto più alto. Il partito popolare pose alcune condizioni per uscire dalla crisi: sarebbe stata la Camera ad eleggere il nuovo Presidente del Consiglio, il quale avrebbe designato i ministri su indicazione dei gruppi, lasciando alla Corona solamente un compito di ratifica delle decisioni parlamentari. Anche il programma sarebbe stato scritto dai gruppi, e attorno ad esso si sarebbe formata una maggioranza. I popolari si rifiutarono quindi di appoggiare un governo Orlando, dal momento che quest'ultimo chiese mano libera nella scelta dei ministri: «data la composizione della Camera eletta col sistema proporzionale, non è possibile se non un Governo di coalizione, col quale sia preventivamente concordato l'indirizzo generale e il programma immediato, e per il quale sia intervenuta un'intesa circa l'assegnazione dei mandati»²⁹. Posero poi il veto ad un esecutivo guidato da Giolitti, nonostante questo fosse stato incaricato dal re (venne infine designato Facta).

²⁸ G. AMBROSINI, *La trasformazione del regime parlamentare e del governo di gabinetto*, cit., p. 195.

²⁹ G. ORSINA, *L'organizzazione politica nelle Camere della proporzionale (1920-1924)*, cit., p. 432.

Il nuovo rapporto instauratosi tanto tra elettore ed eletto quanto tra parlamento e governo indicava la nascita di un *continuum* elettorato-parlamento-governo mediato dai partiti, che avrebbe dovuto portare le istituzioni ad essere uno specchio fedele della società e delle sue fratture ideologiche, confessionali, economiche³⁰.

Il modello istituzionale liberale era oramai stato travolto dagli eventi storici. Gli elementi su cui si fondava (l'elezione come designazione di capacità, la libertà di mandato, la base locale dell'elezione, l'autonomia del Presidente del Consiglio nel formare il Governo, il potere del re nella designazione del Presidente del Consiglio) avevano tutti in comune il rifiuto del partito come collegamento istituzionale tra universo sociale e universo politico, e affermatosi il partito tali elementi vennero meno.

I liberali non furono in grado di adeguarsi al nuovo sistema. Provarono a dare vita a gruppi parlamentari, ma l'individualismo e la personalizzazione del mandato era troppo forti e radicati in quei politici che si ritenevano «non un partito, ma una classe di governo»³¹. Inoltre difettavano di un elemento essenziale, ossia una struttura organizzativa e ideologica a livello nazionale. Contrariamente agli altri partiti i liberali non avevano un partito di cui essere proiezione in Parlamento e a cui attribuire il merito dell'elezione; continuavano ad essere preminenti l'elemento locale e le posizioni personali.

La disorganizzazione e l'indisciplina dei liberali fu una delle cause del mancato compimento del nuovo sistema costituzionale: il perenne stato di fibrillazione, la continua frammentazione parlamentare, l'impossibilità di formare un governo stabile, non permisero né alle commissioni né ai gruppi di mostrare le proprie potenzialità. Si iniziarono ad avanzare proposte per mettere nuovamente mano ai regolamenti. Da un lato vi era chi spingeva per tornare al sistema degli uffici, mentre dall'altro chi chiedeva una riorganizzazione delle commissioni, in modo da permettere ad ogni deputato

³⁰ *Ibidem.*

³¹ G. ORSINA, *L'organizzazione politica nelle Camere della proporzionale (1920-1924)*, cit., p. 446.

di farvi parte. Nelle sedute del 22 e 23 giugno vennero quindi approvate alcune modifiche al regolamento: il numero delle commissioni passò da nove a dodici, e fu sancito l'obbligo per ogni deputato di appartenere ad una di esse³².

1.3 Il periodo fascista e l'eliminazione dei partiti

Le riforme regolamentari approvate tra il 1920 e il 1922 rimasero in vigore pochi anni. Salito al potere nell'ottobre del 1922, il fascismo intervenne subito sull'ordinamento elettorale ed istituzionale, dando prova del proprio «disprezzo [...] verso la rappresentanza proporzionale e i partiti politici»³³.

Il primo passo verso lo «Stato a partito dominante»³⁴ fu la modifica della legge elettorale. Introdotta in sostituzione del sistema proporzionale, la «legge Acerbo» (dal nome del suo ideatore, il sottosegretario alla Presidenza del Consiglio Giacomo Acerbo) prevedeva l'assegnazione dei due terzi dei seggi (356) alla lista di maggioranza relativa che avesse raggiunto almeno il 25% dei voti. I seggi rimanenti (179) sarebbero stati attribuiti proporzionalmente alle altre liste. Nonostante le numerose proteste riguardo il carattere illiberale e antidemocratico, la legge venne approvata con una larga maggioranza³⁵.

Le elezioni dell'aprile 1924, che si tennero con il nuovo sistema elettorale, videro una netta affermazione dei fascisti (60% dei voti, 356 seggi), cui si accompagnò un radicale cambiamento della composizione parlamentare. Tutti i deputati del Partito Nazionale Fascista decisero di non aderire a nessun gruppo parlamentare, e un mese dopo le elezioni, il 29 maggio, l'on. Dino Grandi presentò una mozione per cancellare le riforme regolamentari di

³² Facevano eccezione i gruppi con meno di dodici membri, i quali potevano indicare un proprio deputato in più di una commissione in modo da essere rappresentati in tutte.

³³ L. GIANNITI, N. LUPO, *Corso di diritto parlamentare*, Il Mulino, Bologna 2013, p. 27.

³⁴ E. GENTILE, *op. cit.*, pp. 95 ss.

³⁵ La legge Acerbo (l. 2444/1923) venne approvata alla Camera con 235 voti favorevoli e 139 contrari, e al Senato con 165 voti a favore e 41 contrari.

quattro anni prima³⁶ e tornare al sistema degli uffici. Alla base della proposta vi era la volontà di eliminare il pluralismo dei partiti e dei gruppi.

La mozione («*Le modificazioni al regolamento della Camera approvate nella seduta antimeridiana del 26 luglio 1920 e pomeridiana del 6 agosto 1920, con gli emendamenti relativi approvati nelle sedute del 22 e 23 giugno 1922, sono abrogate*»³⁷) venne approvata. I gruppi parlamentari scomparvero dalla struttura della Camera, così come le commissioni permanenti lasciarono il posto ai vecchi uffici composti tramite estrazione a sorte.

La lotta del fascismo contro il pluripartitismo politico però non si arrestò. Nel novembre del 1926 vennero dichiarati decaduti i parlamentari aventiniani (coloro che si erano astenuti dai lavori parlamentari dopo l'uccisione dell'on. Matteotti). Tutti i partiti vennero sciolti, ad eccezione del PNF. I gruppi parlamentari uscirono quindi definitivamente di scena, non avendo più un partito a cui fare riferimento, e non essendo i deputati fascisti iscritti ad un proprio gruppo³⁸.

Il passaggio dallo «Stato a partito dominante» allo «Stato a partito unico»³⁹ venne completato con la riforma elettorale del 1928, che introdusse il sistema di elezione plebiscitario, attraverso la possibilità di esprimere una preferenza positiva o negativa nei confronti di una lista unica predisposta dal Gran Consiglio del Fascismo.

Nel 1939 venne eliminato qualsiasi tipo di procedimento elettorale attraverso la sostituzione della Camera dei deputati con la Camera dei fasci e

³⁶ Ha scritto E. GIANFRANCESCO, *Parlamento e regolamenti parlamentari in epoca fascista*, in E. GIANFRANCESCO, N. LUPO (a cura di), *Giornale di Storia costituzionale*, cit., p. 76, che nel presentare la propria mozione Grandi sostenne che «i partiti sono morti», e questo portasse inevitabilmente alla perdita di significato delle riforme del 1920.

³⁷ I. SCOTTI, *Il fascismo e la Camera dei Deputati: la Costituente fascista 1922-28*, *Bollettino di informazioni costituzionali e parlamentari*, 1984, n. 1, p. 111.

³⁸ Unica eccezione, ritenuta «al più una curiosità storica» da P. UNGARI, *La storia del diritto parlamentare*, in *Il regolamento della Camera dei deputati. Storia, istituti, procedure*, Camera dei deputati, Segretariato generale (a cura del), Roma 1968, p. 85, era la permanenza «in seno alla seconda Camera [di] un gruppo parlamentare di partito, l'Unione fascista del Senato, [...] la cui esistenza si rendeva necessaria in ragione di poche decine di senatori privi della tessera di partito».

³⁹ E. GENTILE, *op. cit.*, pp. 157 ss.

delle corporazioni, i cui componenti erano tali di diritto in ragione del proprio ufficio.

Un discorso diverso va fatto per il Senato del Regno. Durante il Ventennio, la Camera Alta non venne toccata, sia perché vicina alla monarchia, cui Mussolini non volle mai pestare i piedi, sia perché il suo carattere non elettivo la rendeva facilmente controllabile⁴⁰.

⁴⁰ L. GIANNITI, N. LUPO, *op. cit.*, p. 28.

CAPITOLO II

IL PERIODO TRANSITORIO E LA REPUBBLICA

2.1 Il ritorno dei partiti sulla scena politica

2.1.1 La caduta del fascismo e la nascita del CLN

Il 25 luglio del 1943 il Gran Consiglio del Fascismo votò a larga maggioranza⁴¹ l'ordine del giorno presentato da Dino Grandi sul «ripristino di tutte le funzioni statali», con il quale si chiedeva al re di «assumere l'effettivo comando delle Forze Armate [...] secondo l'articolo 5 dello Statuto», estromettendo Mussolini dal Governo e segnando la fine del fascismo⁴².

La caduta del regime pose inevitabilmente un problema di successione politica. La Corona sperava in una restaurazione dello *status quo ante*, con un ritorno al parlamentarismo statutario. Tale scenario, che avrebbe potuto avere delle possibilità di successo se attuato subito⁴³, divenne impraticabile in seguito ad alcuni errori commessi dal re e allo sviluppo del quadro politico nazionale. Il conferimento della guida del governo al maresciallo Pietro Badoglio, protagonista del periodo coloniale fascista⁴⁴, e l'emanazione del regio decreto 2 agosto 1943, n. 705, che decretava lo scioglimento della Camera dei fasci e delle corporazioni, prevedendo l'elezione di una nuova

⁴¹ L'ordine del giorno passò con 19 voti favorevoli, 8 contrari e un astenuto.

⁴² R. DE FELICE, *Mussolini l'alleato. L'Italia in guerra, 1940-1943. Crisi e agonia del regime*, Einaudi, Torino 1990, p. 1382, dopo la votazione Mussolini disse: «l'ordine del giorno Grandi è stato approvato... Signori, con questo ordine del giorno voi avete aperto la crisi del regime...».

⁴³ P. POMBENI, *La questione costituzionale in Italia*, Il Mulino, Bologna 2016, p. 81.

⁴⁴ Badoglio fu Governatore della Cirenaica e della Tripolitania, Governatore dell'Eritrea, Commissario dell'Africa Orientale Italiana e Viceré di Etiopia.

Camera dei deputati entro quattro mesi dalla fine della guerra, erano misure che lasciavano trasparire una totale mancanza di programmazione politica. L'armistizio di Cassibile infine, firmato con gli Alleati l'8 settembre 1943, e la conseguente perdita di credibilità delle istituzioni (resa manifesta dalla fuga a Brindisi della famiglia reale e del Capo del governo), segnarono un punto di non ritorno, che rese impraticabile ogni possibilità di restaurazione del sistema prefascista.

In un contesto politico senza più punti di riferimento tornarono protagonisti i partiti politici, che furono gli attori principali della "fase transitoria"⁴⁵ che porterà l'Italia verso l'adozione della nuova Costituzione. Il giorno seguente alla firma dell'armistizio, il 9 settembre, i principali partiti antifascisti diedero vita al Comitato di Liberazione Nazionale, cui aderirono la Democrazia cristiana, il Partito comunista italiano, il Partito socialista italiano di unità proletaria, il Partito liberale, il Partito d'Azione e la Democrazia del lavoro.

Il neonato CLN, che aveva l'obiettivo tanto di guidare la resistenza contro il nazifascismo quanto di assumere il governo del paese al posto della monarchia, pose immediatamente la questione istituzionale⁴⁶. La monarchia era infatti ritenuta responsabile dell'ascesa e del consolidamento del fascismo, e come quest'ultimo doveva essere soppressa. A richiedere una rapida e chiara soluzione della questione istituzionale erano anche gli Alleati, che esigevano una rottura emblematica con il fascismo. Nella speranza di contenere le pressioni antimonarchiche del CLN, e per venire incontro alle richieste alleate, nell'ottobre del 1943 la Corona e il Governo, in una lettera inviata al vicepresidente della commissione alleata di controllo, promisero che, nella ricostruzione del sistema parlamentare, la nuova Camera avrebbe discusso «pienamente e liberamente le istituzioni e le sue riforme»⁴⁷.

⁴⁵ S. COLARIZI, *Storia politica della Repubblica. Partiti, movimenti e istituzioni. 1943-2006*, Editori Laterza, Bari 2007.

⁴⁶ Il 16 ottobre 1943, poco più di un mese dopo la sua costituzione, il CLN chiese la convocazione del popolo «per decidere sulla forma istituzionale dello stato».

⁴⁷ P. POMBENI, *op. cit.*, p. 82.

L'ostilità tra i partiti e la monarchia conobbe una tregua nell'aprile del 1944, con l'accordo tra Corona e CLN noto come "svolta di Salerno". Su spinta dell'Unione Sovietica⁴⁸ il leader comunista Togliatti si rese protagonista di un'iniziativa volta a posticipare la questione istituzionale a dopo la fine della guerra, e la proposta trovò il favore degli altri partiti, che diedero la propria disponibilità ad appoggiare il governo. Venne messa momentaneamente da parte l'ostilità verso la Corona, in cambio della promessa di Vittorio Emanuele di cedere la luogotenenza al figlio dopo la liberazione di Roma e di affidare ad una Assemblea Costituente, da eleggere appena possibile, la decisione sulla questione istituzionale e la redazione di una nuova Carta costituzionale.

I partiti del CLN entrarono quindi in un nuovo esecutivo Badoglio. Con la liberazione della capitale, il 4 giugno, il re nominò il figlio Umberto luogotenente del regno, e pochi giorni dopo venne varato un nuovo governo guidato da Ivanoe Bonomi, il quale formalizzò l'accordo con i partiti attraverso il decreto legislativo luogotenenziale 25 luglio 1944 n. 151. Il decreto, che era divenuto noto come "costituzione provvisoria", attribuiva la potestà legislativa al governo «finché non sarà entrato in vigore il nuovo Parlamento»⁴⁹ e stabiliva che «dopo la liberazione del territorio nazionale, le forme istituzionali saranno scelte dal popolo italiano, che a tal fine eleggerà, a suffragio universale, diretto e segreto, un'Assemblea costituente per deliberare la nuova costituzione dello Stato»⁵⁰. Nello stesso decreto venne sancito lo svuotamento dei poteri delle Camere parlamentari e venne abrogata

⁴⁸ Per molto tempo la storiografia comunista ha ritenuto la svolta di Salerno una decisione di Togliatti, presa in completa autonomia da Mosca. In realtà, come emerso da documenti sovietici e illustrato da E. AGA-ROSSI, V. ZASLAVSKY, *Togliatti e Stalin. Il Pci e la politica estera staliniana negli archivi di Mosca*, Il Mulino, Bologna 1997, nel cambio di posizione del PCI nei confronti del governo vi fu la mano di Stalin, che impose al partito di Togliatti di accantonare l'ostilità verso la corona e di entrare nell'esecutivo, in modo da acquisire una posizione di maggior rilevanza all'interno del CLN.

⁴⁹ D. lgs. lgt. 25 giugno 1944, n. 151, *Assemblea per la nuova costituzione dello Stato, giuramento dei membri del governo e facoltà del governo di emanare norme giuridiche*, art. 4.1.

⁵⁰ D. lgs. lgt. 25 giugno 1944, n. 151, *Assemblea per la nuova costituzione dello Stato, giuramento dei membri del governo e facoltà del governo di emanare norme giuridiche*, art. 1.1.

la previsione di convocazione di una nuova Camera prevista nel regio decreto 705/1943. Tuttavia, per delineare una continuità tra le vecchie Camere e le nuove Assemblee che sarebbero state elette sulla base della nuova Costituzione, Bonomi nominò i presidenti della Camera dei deputati e del Senato, individuandoli rispettivamente nelle persone di Vittorio Emanuele Orlando (già Presidente della Camera nel periodo prefascista) e Pietro Tomasi.

2.1.2 La Consulta nazionale

Per ovviare all'assenza di organi parlamentari (le nomine dei presidenti di Camera e Senato furono puramente simboliche, dal momento che le Assemblee non avevano né poteri né membri, e ai neo-presidenti vennero attribuite solamente funzioni amministrative), con il d. lgs. lgt. 5 aprile 1945, n. 146, venne istituita la Consulta nazionale, un'assemblea legislativa provvisoria, non elettiva, che avrebbe affiancato il Governo in attesa di regolari elezioni per una nuova Camera. Tale organo aveva il compito di dare pareri «sui problemi generali e sui provvedimenti legislativi che le vengono sottoposti dal Governo»⁵¹. La sua composizione venne disciplinata dal d. lgs. lgt. 30 aprile 1945, n. 168, che fissò il numero di membri in 304, così suddivisi: 156 individuati direttamente dai partiti del CLN; 20 indicati dai partiti più piccoli; 46 espressione delle maggiori associazioni sindacali; 12 appartenenti ad organizzazioni di reduci; 10 tra rappresentanti della cultura, tecnici e dirigenti di aziende; 60 ex parlamentari antifascisti. La Consulta era suddivisa in dieci commissioni permanenti, la cui esperienza costituì un importante precedente per le commissioni permanenti del parlamento repubblicano⁵². Per il proprio funzionamento si avvale dei locali e dei servizi di Montecitorio e adottò il regolamento della Camera dei deputati «in vigore

⁵¹ D. lgs. lgt. 5 aprile 1945, n. 146, *Istituzione della Consulta nazionale*, art. 1.2.

⁵² P. UNGARI, *op. cit.*, p. 92.

prima del 28 ottobre 1922» in quanto compatibile, e comunque fino a che «non avrà elaborato un proprio regolamento interno»⁵³.

Tra i provvedimenti ratificati dalla Consulta ebbe notevole rilevanza il d. lgs. lgt. 16 marzo 1946, n. 98 (noto come “seconda costituzione provvisoria”), il quale all’articolo 1 recitava: «Contemporaneamente alle elezioni per l’Assemblea Costituente il popolo sarà chiamato a decidere mediante referendum sulla forma istituzionale dello Stato (Repubblica o Monarchia)»⁵⁴. Con tale disposizione, la decisione sulla questione istituzionale venne tolta all’Assemblea costituente (cui era stata affidata dal d.lgs.lgt. 151/1944), e affidata ad un referendum popolare da tenersi contestualmente alle elezioni per l’Assemblea. Con lo stesso decreto vennero individuati i poteri dell’Assemblea (art. 3), che erano tuttavia molto limitati⁵⁵: la potestà legislativa rimase in capo al Governo, fatta eccezione per leggi costituzionali ed elettorali e la ratifica dei trattati internazionali, che erano prerogativa dell’Assemblea. Il Governo era responsabile dinanzi all’Assemblea, la quale poteva però sfiduciarlo solamente mediante mozione motivata votata a maggioranza assoluta non prima di due giorni dalla presentazione.

⁵³ D. lgs. lgt. 31 agosto 1945, n. 539, *Norme regolamentari per la costituzione e il funzionamento della Consulta Nazionale*, art. 29.

⁵⁴ D. lgs. lgt. 16 marzo 1946, n. 98, *Integrazioni e modifiche al decreto-legge luogotenenziale 25 giugno 1944, n. 151, relativo all’Assemblea per la nuova Costituzione dello Stato, al giuramento dei membri del governo ed alla facoltà del governo di emanare norme giuridiche*, art. 1.

⁵⁵ Critico sul punto P. POMBENI, *op. cit.*, pp. 94-95. Secondo lo storico, la decisione di affidare la scelta istituzionale al referendum «svuotò di significato una assemblea pensata come un grande parlamento (556 membri), proprio in vista della connessione fra rappresentanza popolare e valore della scelta istituzionale. Ora non solo l’assemblea non aveva più quel potere, ma ad essa erano anche sottratti i compiti parlamentari ordinari: a norma dell’art. 3 essa non aveva di fatto potestà legislativa». Inoltre, «la disposizione secondo la quale i provvedimenti legislativi predisposti dal governo in questo periodo avrebbero dovuto essere sottoposti a ratifica da parte del nuovo parlamento entro un anno dalla sua entrata in funzione [...] rendeva ancora più evanescente il tipo di potere conferito alla Costituente». Il giudizio finale è molto severo: «Così la Costituente diveniva un inutile organo pletorico per il fine della scrittura della costituzione (di fatto [...] riservata ad una ottantina di specialisti) e un parlamento frustrato che amplificava le tensioni politiche».

2.2 Il dibattito sui partiti in Assemblea Costituente

2.2.1 Il referendum istituzionale e l'insediamento dell'Assemblea Costituente

Il 2 giugno 1946, quasi 25 milioni di cittadini - il 90% degli aventi diritto⁵⁶ - andò alle urne a scegliere tra monarchia e repubblica e ad eleggere l'Assemblea Costituente.

Il referendum istituzionale vide una chiara (ma non netta) vittoria della repubblica, che conquistò quasi 13 milioni di voti (54%) contro gli 11 della monarchia⁵⁷.

Alle elezioni per la Costituente si affermò come primo partito la DC (35%), seguita dai due partiti di sinistra, PSIUP (21%) e PCI (19%). I tre partiti di massa si aggiudicarono 426 seggi sui 556 totali.

L'Assemblea costituente si riunì per la prima volta il 25 giugno, a Palazzo Montecitorio. In base alle disposizioni contenute nel d. lgs. lgt. 98/1946, l'Assemblea come primo atto elesse Capo provvisorio dello Stato Enrico De Nicola, e adottò il regolamento della Camera dei deputati «vigente in data 1 luglio 1900 e successive modificazioni fino al 1922»⁵⁸ in maniera provvisoria, dal momento che ne avrebbe dovuto adottare uno proprio.

I lavori della Costituente non iniziarono dal nulla, ma ebbero una base di partenza nell'attività di studio portata avanti dal Ministero per la Costituente,

⁵⁶ Un numero così elevato di elettori fu dovuto probabilmente anche al fatto che il voto era non un diritto, ma un obbligo, al quale il cittadino non poteva sottrarsi. Il d. lgs. lgt. 10 marzo 1946, n. 74, *Norme per l'elezione dei deputati all'Assemblea Costituente*, all'art. 1 recitava «L'esercizio del voto è un obbligo al quale nessun cittadino può sottrarsi senza venir meno ad un suo preciso dovere verso il Paese in un momento decisivo della vita nazionale. L'elenco di coloro che si astengono dal voto nelle elezioni per la Costituente, senza giustificato motivo, sarà esposto per la durata di un mese nell'albo comunale. Per il periodo di cinque anni la menzione «non ha votato» sarà iscritta nei certificati di buona condotta che vengano rilasciati a chi si sia astenuto dal voto senza giustificato motivo».

⁵⁷ La repubblica ottenne 12.718.641 voti, pari al 54,27%. La monarchia ottenne 10.718.502 voti, pari al 45,73%.

⁵⁸ D. lgs. lgt. 16 marzo 1946, n. 98, *Integrazioni e modifiche al decreto-legge luogotenenziale 25 giugno 1944, n. 151, relativo all'Assemblea per la nuova Costituzione dello Stato, al giuramento dei membri del governo ed alla facoltà del governo di emanare norme giuridiche*, art. 4.3.

creato appositamente con d. lgs. lgt. 31 luglio 1945, n. 435. Scopo del ministero, presieduto dal leader socialista Nenni, era quello di «predisporre gli elementi per lo studio della nuova costituzione che dovrà determinare l'assetto politico dello stato e le linee direttive della sua azione economico-sociale»⁵⁹. Tale obiettivo fu portato avanti da una commissione che, suddivisa in sottocommissioni⁶⁰, si dedicò a studi preparatori su cui poi l'Assemblea costituente avrebbe lavorato. Pur non terminando i lavori prima del 2 giugno l'attività della commissione si rivelò di grande utilità, soprattutto alla luce del fatto che molti suoi componenti furono poi eletti all'Assemblea costituente.

Come già notato, i provvedimenti varati nei mesi trascorsi tra la previsione di un'Assemblea costituente e la sua effettiva nascita, avevano svuotato tale organo di molti poteri e compiti, lasciandolo di fatto con la sola funzione di redigere il nuovo testo costituzionale. Tuttavia, un'Assemblea di 556 membri difficilmente avrebbe potuto lavorare con risultati soddisfacenti su un testo complesso come una Carta costituzionale. Per semplificare i lavori, già a luglio la Giunta per il regolamento propose la creazione di una commissione di 75 deputati per «l'elaborazione, redazione e presentazione» di un progetto di costituzione. I commissari vennero scelti dal presidente dell'Assemblea, il socialista Giuseppe Saragat, nel rispetto dei rapporti di proporzionalità tra i gruppi. La commissione, di cui venne eletto presidente Meuccio Ruini, venne a sua volta organizzata in tre sottocommissioni: sui diritti e doveri dei cittadini, sull'organizzazione costituzionale dello Stato, sui rapporti economici e sociali.

I lavori della Costituente sarebbero dovuti durare massimo otto mesi dalla prima seduta, prorogabili di quattro. La scadenza fu tuttavia posticipata al 31 dicembre 1947, un giorno prima dell'entrata in vigore della Costituzione, avvenuta 1 gennaio 1948.

⁵⁹ P. POMBENI, *op. cit.*, p. 96.

⁶⁰ Le sottocommissioni erano quattro: per i problemi costituzionali; per l'organizzazione dello Stato; per le autonomie locali; per gli enti pubblici non territoriali.

2.2.2 Il dibattito in I Sottocommissione e lo scontro sul principio della democraticità dei partiti

Tanto la commissione dei 75 quanto l'Assemblea portarono avanti un lavoro enorme, di cui in questa sede non è utile ripercorrere integralmente le tappe. Ai fini del presente lavoro è sufficiente analizzare i punti fondamentali della discussione riguardante i partiti politici e il loro ruolo nella nascente Costituzione.

La discussione sui partiti politici venne affrontata per la prima volta nella seduta della prima sottocommissione del 19 novembre 1946. Alla luce della fondamentale importanza che i partiti avevano acquisito nel contesto politico italiano vi furono pochi dubbi riguardo la necessità di riconoscere loro un ruolo in Costituzione.

Il dibattito si aprì con la proposta dei relatori Merlin (DC) e Mancini (PSIUP), che recitava: «I cittadini hanno diritto di organizzarsi in partiti politici che si formino con metodo democratico e rispettino la dignità e la personalità umana, secondo i principi di libertà ed eguaglianza. Le norme per tale organizzazione saranno dettate con legge particolare». A questa si contrappose quella di Lelio Basso (PSIUP), suddivisa in due articoli: «Tutti i cittadini hanno diritto di organizzarsi liberamente e democraticamente in partito politico allo scopo di concorrere alla determinazione della politica del Paese» e «ai partiti politici che nelle votazioni pubbliche abbiano raccolto non meno di cinquecentomila voti sono riconosciute, fino a nuove votazioni, attribuzioni di carattere costituzionale a norma di questa Costituzione, delle leggi elettorali e sulla stampa, e di altre leggi»⁶¹.

Data per scontata, come detto, la presenza in Costituzione dei partiti, il dibattito si spostò quindi su due temi: la loro natura democratica e l'attribuzione di compiti di carattere costituzionale.

La questione della democraticità si rivelò subito la più spinosa. Il timore, soprattutto dei partiti di sinistra, era quello che con la clausola del metodo

⁶¹ Assemblea Costituente (da questo momento AC), I Sottocommissione (da questo momento SC), p. 402.

democratico venisse introdotto uno strumento in mano alla maggioranza per poter reprimere minoranze sgradite. Il primo a farlo notare fu il comunista Concetto Marchesi, il quale evidenziò come, ricorrendo al metodo democratico come inteso nella proposta Merlin-Mancini, un governo avrebbe potuto mettere fuori legge il partito comunista⁶². Si arrivò così all'approvazione di un articolo molto vicino a quello proposto da Basso, che divenne l'art. 47 del progetto di Costituzione: «Tutti i cittadini hanno diritto di organizzarsi liberamente in partiti politici allo scopo di concorrere democraticamente a determinare la politica del Paese». La discussione in sottocommissione aveva portato, su iniziativa di Togliatti, alla formulazione di una seconda proposizione dell'articolo, riguardante il divieto di riorganizzazione del partito fascista («È proibita la riorganizzazione, sotto qualsiasi forma, del partito fascista»⁶³), che venne approvata all'unanimità.

La questione del rilievo costituzionale da attribuire ai partiti venne affrontata nella seduta del giorno successivo. Nonostante alcune

⁶² «Marchesi dichiara di non poter accettare l'articolo nella formulazione degli onorevoli Merlin e Mancini, poiché gli sembra che non offra garanzie contro i pericoli della tirannia e gli abusi delle organizzazioni politiche. Ogni limitazione posta al principio della libertà costituisce un pericolo. Osserva che, in virtù della prima parte dell'articolo "I cittadini hanno diritto di organizzarsi in partiti politici", tutti i partiti politici possono sentirsi garantiti circa la libera esplicazione della propria attività; e insiste sulla poca sicurezza che può derivare dalla formulazione degli onorevoli Merlin e Mancini, citando l'esempio del partito comunista, che molti ritengono, a torto, favorevole all'adozione della violenza, anche quando questa non costituisce legittima difesa. Rileva che mentre il partito comunista vuole essere lo strumento del rinnovamento e della trasformazione civile e sociale, non pochi sono del parere che esso tenda invece ad una dittatura del proletariato, cioè ad una forma di tirannia. Dichiara che la cosa non risponde a verità, che la violenza non è il mito che i comunisti vogliono porre sugli altari. La dittatura di una classe non è certo o sbocco finale del programma politico dei comunisti, i quali non intendono affatto convertire i procedimenti difensivi in realizzazioni stabili di identità politica. Ha ragioni per ritenere che questo, che è il reale pensiero dei comunisti, non sia riconosciuto da altri partiti, e fa presente che anche un governo con basi democratiche potrebbe, servendosi dell'articolo in esame, mettere senz'altro il partito comunista fuori legge. Considera peraltro l'articolo lesivo della libertà dell'organizzazione dei partiti politici», AC, I SC, pp. 402-403.

⁶³ AC, I SC, p. 406.

perplexità⁶⁴, la consapevolezza dell'importanza del ruolo dei partiti⁶⁵ fece prevalere l'idea che la Costituzione dovesse affermare il principio del riconoscimento giuridico dei partiti politici e dovesse attribuire loro compiti costituzionali. Tale visione venne recepita nell'o.d.g. Dossetti (DC), che rimandava ad un esame congiunto di prima e seconda sottocommissione: «La

⁶⁴ Per Cevelotto (Democrazia del lavoro) «se le elezioni si faranno ancora con il sistema proporzionale, ci si avvierà necessariamente verso il conferimento ai partiti di una personalità e di funzioni costituzionali che finiranno per sostituire quelle finora attribuite al Parlamento». Ancor più critico Mastrojanni (Uomo qualunque), che vede nella norma proposta un attacco al parlamentarismo e «si dichiara decisamente contrario a qualsiasi affermazione sull'argomento, perché ne intravede i pericoli che inciderebbero sui principi stessi della democrazia. Tale affermazione tende a rafforzare i partiti di massa, i quali manterrebbero stabilmente la loro posizione e influirebbero costantemente su tutti gli organismi della vita nazionale, riesumando il sistema fascista [...]. Per queste ragioni ritiene che non sia da farsi assolutamente menzione nella Costituzione di questo principio», e aggiunge che «con l'applicazione della norma proposta, le funzioni parlamentari verrebbero svuotate, poiché i partiti, avendo la possibilità di intervenire con funzioni costituzionali nella vita politica del Paese, si sostituirebbero agli organi parlamentari ed amministrativi, e i deputati diventerebbero dei dipendenti dei partiti dovendo rispondere a questi dell'esercizio del loro mandato». Quando Basso gli fa notare che la democrazia come è stata intesa per molto tempo «è stata condannata dalla storia» e «alla democrazia parlamentare, non più rispondente alla situazione attuale, si è venuta sostituendo la democrazia dei partiti già in atto», Mastrojanni replica che «il suo [di Basso] concetto della democrazia attuale è per lo meno prematuro, poiché l'Assemblea Costituente solamente da sei mesi sta sperimentando le sue funzioni, e pertanto non comprende come si possa, in base ad un esperimento così breve, affermare nella Costituzione un principio che risponde a un desiderio dell'onorevole Basso, ma non rappresenta la realtà dei fatti», AC, I SC, pp. 409 ss.

⁶⁵ A prevalere è la visione della necessità di riconoscere un ruolo costituzionale ai partiti, alla luce della loro ormai fondamentale importanza nel sistema italiano. Nel presentare il proprio articolo, Basso lo «inserisce un evidente processo di trasformazione delle nostre istituzioni democratiche per cui alla democrazia parlamentare, non più rispondente alla situazione attuale, si è venuta sostituendo la democrazia dei partiti già in atto. Ha ritenuto opportuno fare riferimento a questa democrazia nella Costituzione, attribuendo ai partiti che abbiano una forza riconosciuta [...] funzioni di carattere costituzionale». Nel dibattito con Mastrojanni, Basso afferma come la democrazia fino a quel momento conosciuta non ci sia più, «è stata soppressa nel 1919 con l'abbandono delle elezioni a sistema uninominale per adottare quelle a sistema proporzionale [...] e [...] il parlamentarismo come lo si intendeva una volta non si potrà più riprodurre, poiché il deputato non è più legato ai suoi elettori, ma al suo partito. Ciò presuppone l'esistenza di una disciplina di partito. [...] La lotta democratica, anziché all'interno del Parlamento, si stabilisce nell'interno dei partiti». La linea di Basso è condivisa da La Pira (DC), perché «corrisponde a una visione organica dello Stato attuale». Sulla necessità di attribuire funzioni costituzionali ai partiti è concorde anche Moro (DC), il quale però pone la questione della loro personalità giuridica, e propone quindi che la Commissione «si limiti a formulare una norma semplicissima la quale dice che ai partiti, nelle condizioni previste da questa stessa Costituzione, sono conferite quelle funzioni costituzionali che la Costituzione crederà di deferire ad essi». Togliatti osserva come «la disposizione [...] presenta un aspetto positivo, come uno stimolo che viene dato a tutti i cittadini a partecipare alla vita pubblica», AC, I SC, pp. 409 ss.

prima Sottocommissione ritiene necessario che la Costituzione affermi il principio del riconoscimento giuridico dei partiti politici e dell'attribuzione ad essi di compiti costituzionali. Rinvia ad un esame comune con la seconda Sottocommissione la determinazione delle condizioni e delle modalità»⁶⁶. Tuttavia, la riunione congiunta non ci fu, e la commissione plenaria, non trovando il secondo articolo di Basso tra le proposte approvate dalle sottocommissioni, non tornò sul punto, lasciando cadere la questione.

2.2.3 La discussione in Assemblea e l'approvazione dell'art. 49 Cost.

Il dibattito sui partiti venne ripreso in Assemblea Costituente nella seduta del 21 maggio 1947. Il primo a prendere la parola sull'argomento fu Carlo Ruggiero (PSLI⁶⁷), il quale ripropose con forza la questione della democrazia interna. Nell'illustrare il proprio emendamento⁶⁸ all'art. 47 del progetto di Costituzione, «il più significativo e il più importante della Carta costituzionale», Ruggiero chiese «che il metodo democratico venga affermato, usato ed esercitato anche nell'ambito della vita del partito, cioè venga considerato come un principio imprescindibile anche per la struttura interna di un partito»⁶⁹. L'osservazione era chiaramente indirizzata al PCI, chiamato in causa nelle persone di Togliatti e Marchesi, che in commissione si erano opposti ad una norma come quella richiesta da Ruggiero. La risposta dei comunisti fu affidata ad Arturo Colombi, il quale si espresse a nome del partito, respingendo «ogni formulazione che possa fornire pretesti a misure antidemocratiche, prestandosi ad interpretazioni diverse e arbitrarie [...] Ogni controllo statale sui partiti costituirebbe una limitazione della libertà e

⁶⁶ AC, I SC, p. 415.

⁶⁷ Il PSLI (Partito socialista dei lavoratori italiani) era nato nel gennaio 1947, frutto della scissione del PSIUP, nota come “scissione di Palazzo Barberini”. Il PSIUP si divise in due partiti: il PSI, guidato da Nenni, fedele al PCI e all'Unione Sovietica, e il PSLI di Saragat, deciso a rompere il patto di unità d'azione con i comunisti e fedele al governo.

⁶⁸ «Tutti i cittadini hanno il diritto di organizzarsi in partiti che si formino e concorrano, attraverso il metodo democratico, alla determinazione della politica nazionale», AC, Assemblea (da questo momento A.), p. 4111.

⁶⁹ AC, A, pp. 4111 ss.

ogni limitazione posta al principio della libertà costituisce un pericolo per la democrazia stessa»⁷⁰.

La discussione proseguì nella seduta del giorno successivo, durante la quale venne presentato da Costantino Mortati (DC), in accordo con Ruggiero (che aveva ritirato il proprio), un emendamento che recitava: «Tutti i cittadini hanno diritto di riunirsi liberamente in partiti che si uniformino al metodo democratico nell'organizzazione interna e nell'azione diretta alla determinazione della politica nazionale». Nell'illustrazione della propria proposta, Mortati evidenziò la necessità di esigere una struttura interna democratica dei partiti, «che sono la base dello Stato democratico», alla luce soprattutto del fatto che l'obbligo di democrazia interna era stato richiamato già per i sindacati, per le aziende private e per l'esercito⁷¹. L'emendamento Mortati-Ruggiero venne appoggiato da Moro, che dichiarò il voto favorevole dei democristiani⁷². Socialisti e comunisti rimanevano contrari, così come Merlin, che in qualità di relatore si espresse a favore del mantenimento del testo uscito dalla commissione. Osservando come fosse «la prima volta che in una Carta statutaria entrano i partiti con una propria fisionomia, con una

⁷⁰ AC, A, pp. 4122-4123.

⁷¹ «Noi abbiamo disposto infatti che questa democraticità si attui non solo nell'organizzazione dei poteri statali, bensì anche in tutti gli organismi inferiori di carattere non solo pubblico, ma anche privato. Abbiamo infatti stabilito l'obbligo della democratizzazione dei sindacati, delle aziende private, attraverso i consigli di gestione: abbiamo parlato di spirito democratico persino per l'esercito. Mi pare che sarebbe assai strano prescindere da questa esigenza di democratizzazione proprio nei riguardi dei partiti, che sono la base dello stato democratico. È nei partiti infatti che si preparano i cittadini alla vita politica e si dà modo ad essi di esprimere organicamente la loro volontà, è nei partiti che si selezionano gli uomini che rappresenteranno la nazione nel Parlamento. Mi pare quindi che non si possa prescindere anche per essi dall'esigere un'organizzazione democratica», AC, A, pp. 4159-4160.

⁷² «Ci sembra che non si possa riscontrare alcun pericolo nel richiamo non solo al carattere democratico della prassi politica nella quale operano i partiti, ma anche al carattere democratico della loro struttura interna. Si tratta di organismi i quali devono operare con metodo democratico quale è universalmente riconosciuto, ed è evidente che, se non vi è una base di democrazia interna, i partiti non potrebbero trasfondere indirizzo democratico nell'ambito della vita politica del Paese. Non credo che su questo punto vi sia alcun pericolo. Si tratta soltanto di stabilire che l'organizzazione interna debba ispirarsi a principi democratici, escluso ogni controllo intorno ai programmi e intorno alle mire remote dei partiti, cose queste che darebbero luogo veramente a pericoli che vogliamo evitare», AC, A, pp. 4164-4165.

propria organizzazione e quindi con la possibilità domani che a questi partiti si affidino dei compiti costituzionali», Merlin invitò l'Assemblea a «non esagerare e cominciare con la formula proposta», senza entrare nella vita interna dei partiti⁷³.

Preso atto dell'impossibilità che il proprio emendamento venisse approvato, Mortati lo ritirò, «pur riaffermando il bisogno che uno Stato, il quale voglia poggiare su basi saldamente democratiche, non possa tollerare organismi politici che non si ispirino anche nella loro struttura interna a sistemi e a metodi di libertà»⁷⁴. Fatto proprio dal liberale Bellavista, l'emendamento venne comunque votato, ma non passò.

Si procedette quindi alla votazione del testo definitivo, che diventò l'articolo 49 della Costituzione: «Tutti i cittadini hanno diritto di associarsi liberamente in partiti per concorrere con metodo democratico a determinare la politica nazionale»⁷⁵.

⁷³ «Già oggi qualche cosa è in atto; già oggi in questa Assemblea noi siamo organizzati in gruppi; già oggi è notevole l'influenza che nella vita politica del Paese i partiti esercitano soprattutto per esempio in periodo di crisi. Quindi noi non facciamo che riconoscere una realtà obiettiva che già esiste. Però la commissione [...] non ha voluto eccedere in questo suo riconoscimento, non ha voluto andare al di là di quelle che possono essere per il momento le concessioni da fare, non ha voluto cioè entrare a controllare la vita interna dei partiti. Ora, tanto l'emendamento del collega Ruggiero come l'emendamento del collega Mastino, come quello anche del collega Mortati e del collega Sullo e peggio ancora l'emendamento del collega Bellavista vogliono ottenere un controllo interno della vita dei partiti, che sarebbe quanto meno eccessivo. [...] io esorto l'Assemblea, per il desiderio del meglio, a non provocare il peggio, sollevando ostilità che indubbiamente una proposta di questo genere susciterebbe. [...] Noi dobbiamo, la prima volta in cui veniamo a riconoscere l'esistenza giuridica del partito, col proposito di dare poi ad esso determinati compiti, limitarci soltanto a riconoscere che questo partito, all'esterno, con metodo democratico, concorra a determinare la politica nazionale.», AC, A, pp. 4162-4163.

⁷⁴ AC, A, p. 4167.

⁷⁵ Le limitazioni alla possibilità di iscrizione ai partiti vennero rimandate e sancite al comma 3 dell'art. 98: «Si possono con legge stabilire limitazioni al diritto d'isciversi ai partiti politici per i magistrati, i militari di carriera in servizio attivo, i funzionari ed agenti di polizia, i rappresentanti diplomatici e consolari all'estero». La disposizione riguardante il divieto di ricomposizione del partito fascista non rientrò nell'articolo 49, ma venne approvata come XII disposizione transitoria e finale del testo costituzionale: «È vietata la riorganizzazione, sotto qualsiasi forma, del disciolto partito fascista».

2.3 I gruppi parlamentari nella prima fase repubblicana

2.3.1 I gruppi parlamentari in Costituzione: gli artt. 72.3 e 82.2 Cost.

L'accordo che si raggiunse riguardo i partiti politici fu frutto quindi di compromesso, al termine di una discussione accesa.

Più rapido e privo di complicazioni fu invece il dibattito inerente i gruppi parlamentari. La loro esistenza era avvertita come scontata e necessaria al razionale funzionamento dei lavori parlamentari⁷⁶, e per questo motivo la discussione fu molto limitata. La stessa Assemblea costituente, del resto, era organizzata in gruppi.

La Costituzione riconobbe quindi la necessità dei gruppi solo in via incidentale, nominandoli agli articoli 72.3 e 82.,2 riguardanti le commissioni con poteri legislativi ed ispettivi, la cui composizione doveva rispecchiare la proporzione dei gruppi parlamentari presenti in Aula; per le successive attribuzioni venne rimandato ai regolamenti interni che le Camere avrebbero dovuto adottare.

L'art. 72, al terzo comma, recita: «[il regolamento] Può altresì stabilire in quali casi e forme l'esame e l'approvazione dei disegni di legge sono deferiti a commissioni, anche permanenti, composte in modo da rispecchiare la proporzione dei gruppi parlamentari [...]», mentre il secondo comma dell'articolo 82, riguardo il potere ispettivo delle Camere, prevede: «A tale scopo [disporre inchieste su materie di pubblico interesse, ciascuna Camera] nomina fra i propri componenti una commissione formata in modo da rispecchiare la proporzione dei vari gruppi. La commissione di inchiesta procede alle indagini e agli esami con gli stessi poteri e le stesse limitazioni della autorità giudiziaria».

⁷⁶ A. CIANCIO, *op. cit.*, p. 34, e G. NEGRI, *op. cit.*, p. 259. Di diverso avviso S. MERLINI, *Natura e collocazione dei gruppi parlamentari in Italia*, in S. MERLINI (a cura di), *op. cit.*, p. 4, che ha attribuito la scarsa attenzione dedicata dai costituenti ai gruppi alla mancanza di una «significativa esperienza su questo fronte», dovuta alla breve vita dei gruppi prima del fascismo.

La presenza dei gruppi parlamentari in Costituzione, come si nota dai due articoli nei quali sono nominati, è quindi puramente funzionale alla formazione di altri organi essenziali per il funzionamento dei lavori parlamentari.

L'organizzazione in gruppi delle Assemblee parlamentari repubblicane trovò quindi un riconoscimento costituzionale indiretto. Il «carattere obbligatorio della formazione dei gruppi» era ricavabile dalla costituzionalizzazione del principio della rappresentanza proporzionale dei gruppi stessi all'interno delle commissioni⁷⁷. Coerentemente con questa linea i costituenti preferirono non dare una definizione di gruppo parlamentare, lasciando tale compito all'autonomia dei regolamenti camerale.

Nonostante gli scarsi riferimenti a riguardo è possibile ricavare per via interpretativa l'idea che i costituenti avevano di gruppo parlamentare. Nel disegno costituzionale, il gruppo parlamentare rispondeva ad una duplice esigenza⁷⁸: tecnico-organizzativa e politica. Da un lato, infatti, l'organizzazione in gruppi era funzionale al buon andamento dei lavori parlamentari, evitando il dispendio di tempi e risorse. Dall'altro, un'assemblea divisa in gruppi permetteva ai partiti di perseguire i propri obiettivi a livello parlamentare in maniera coordinata e quindi più efficace.

Come vedremo più avanti tuttavia, le norme regolamentari che disciplinano i gruppi hanno sempre tralasciato quasi completamente l'aspetto politico di questi⁷⁹.

⁷⁷ A. APPOLLONI, *op. cit.*, p. 439.

⁷⁸ S. CURRERI, *I ruoli dei gruppi parlamentari tra fonti normative e prospettive politiche*, in S. MERLINI (a cura di), *op. cit.*, p. 245.

⁷⁹ Prevedendo esclusivamente un requisito numerico per poter costituire un gruppo, i regolamenti non si occupano dell'aspetto politico, che entra in gioco solamente per la costituzione di un gruppo in deroga (che alla Camera deve rappresentare «un partito organizzato presente nel Paese» - art. 14.2 RC -, e al Senato «un partito o movimento organizzato nel Paese» - art. 14.5 RS -) e per la formazione, possibile solamente alla Camera, di una componente politica del gruppo misto (che deve avere meno di dieci deputati e deve rappresentare «un partito o movimento politico la cui esistenza [...] risulti in forza di elementi certi e inequivoci» - art. 14.5 RC).

2.3.2 I nuovi regolamenti parlamentari e la scelta della continuità con il regolamento della Camera prefascista

La disciplina dei gruppi parlamentari non venne affrontata dai costituenti, che la rimandarono ai regolamenti che ogni Camera avrebbe dovuto adottare (art. 64.1 Cost., «Ciascuna Camera adotta il proprio regolamento a maggioranza assoluta dei suoi componenti»).

Il problema del regolamento interno si era già posto con la Consulta nazionale prima e con l'Assemblea Costituente poi. Entrambi gli organi avevano adottato il regolamento della Camera dei deputati prefascista, in quanto applicabile e in via transitoria, ovvero fino alla deliberazione di un proprio regolamento interno (che l'Assemblea Costituente non si diede mai).

Insediatesi le nuove Camere repubblicane il problema si ripropose, ma si optò anche in questo caso per la continuità con i regolamenti prefascisti. La Camera dei deputati, nella sua prima seduta (8 maggio 1948), applicò implicitamente il regolamento del 1920, senza porsi il problema di quale fosse quello da seguire. Riforme significative vennero approvate l'anno successivo, a febbraio e novembre⁸⁰.

La questione regolamentare venne affrontata con maggiore rapidità al Senato della Repubblica, organo nuovo e senza precedenti nell'Italia liberale. Anche in questo caso, nella prima seduta (8 maggio 1948) venne applicato, in via provvisoria e «per quanto possibile», il regolamento della Camera prefascista, ma già nel giugno del 1948 l'Assemblea adottò, dopo un ampio esame⁸¹, una proposta di regolamento elaborata dalla Giunta per il Regolamento⁸².

⁸⁰ A febbraio venne approvato un primo importante pacchetto di riforme, mentre a novembre venne predisposto un intervento di coordinamento diretto a «sopprimere materialmente gli articoli concernenti gli aboliti procedimenti delle tre letture e degli uffici [...]; adeguare la dizione di alcuni articoli alle nuove istituzioni (sostituendo, ad esempio, I riferimenti al Re con quelli al Presidente della Repubblica); [...] ad inserire nel regolamento talune disposizioni della Costituzione che si riferiscono direttamente al funzionamento delle Camere», L. GIANNITI, N. LUPO, *op. cit.*, p. 30.

⁸¹ L'esame della proposta di regolamento avanzata dalla giunta per il Regolamento si protrasse per dieci sedute, dal 3 al 18 giugno 1948.

⁸² Il nuovo regolamento venne approvato con una larghissima maggioranza: 211 voti a favore, solamente uno contrario.

La decisione di adottare la linea della continuità con i regolamenti prefascisti lasciò immutate le norme dei gruppi parlamentari entrate in vigore con le modifiche del 1920 e del 1922.

Alla Camera, la disciplina dei gruppi era contenuta nell'articolo 26 del nuovo regolamento, in base al quale «entro due giorni dalla prima seduta» i deputati dovevano dichiarare al Segretario generale «a quale Gruppo politico siano ascritti»; nel caso in cui non l'avessero fatto, sarebbero stati iscritti automaticamente nel gruppo misto. Rimaneva il limite numerico di venti deputati necessario per la composizione di un gruppo, con la possibilità, prevista al terzo comma, di raggiungere tale quorum anche attraverso l'unione tra gruppi affini («I deputati ascritti ad un Gruppo il quale non raggiunga il numero di venti, possono unirsi ad un Gruppo affine, purché insieme raggiungano il numero di venti»). L'Ufficio di Presidenza poteva autorizzare «eccezionalmente» la formazione di gruppi con almeno dieci deputati, se rappresentativi di un «partito organizzato nel paese».

Sulla nozione di «gruppo organizzato nel paese» si discusse, arrivando alla conclusione che «non potesse qualificarsi partito organizzato nel paese quella associazione che limitasse la sua attività a porzioni circoscritte di territorio, che si rivolgesse solo ad una frazione della comunità nazionale, ovvero che avesse fini limitati». Poteva considerarsi partito organizzato nel paese quella «formazione politica che fosse presente su tutto il territorio e che si ponesse l'obiettivo di interpretare gli interessi dell'intera comunità, in tal modo concorrendo a determinare la politica nazionale»⁸³.

La questione venne risolta nel 1963 quando, in seguito all'introduzione di alcune correzioni nella legge elettorale che permisero l'ingresso in parlamento di un maggior numero di formazioni minori⁸⁴, venne modificato

⁸³ A. APPOLLONI, *op. cit.*, p. 440

⁸⁴ La riforma elettorale del 1957 (T.U. 30 luglio 1957, n. 361) accentuò il carattere proporzionale del meccanismo di ripartizione dei voti in seggi attraverso una diversa correzione del quoziente elettorale e introdusse una ripartizione in sede nazionale dei seggi non assegnati cui partecipavano le liste che avessero riportato almeno un quoziente circoscrizionale ed una cifra elettorale non inferiore a trecentomila voti validi (art. 83). Questo meccanismo, che favoriva i partiti minori, applicato nelle elezioni del 1958 portò

l'articolo 26 del regolamento della Camera. Si sopresse la soglia minima di dieci deputati per la composizione di un gruppo autorizzato, e si introducesse la possibilità di costituire gruppi in deroga senza vincoli numerici, purché rappresentativi di un partito organizzato nel paese, che avesse presentato proprie liste di candidati in tutte le circoscrizioni (ad eccezione della Valle d'Aosta) e avesse ottenuto «almeno un quoziente in una circoscrizione ed una cifra elettorale nazionale di almeno 300.000 voti di lista validi»⁸⁵. I requisiti necessari per l'autorizzazione alla costituzione di un gruppo in deroga erano gli stessi previsti dalla legge elettorale per l'accesso alla ripartizione dei seggi: Si venne in questo modo a stabilire un «parallelismo tra norme elettorali e requisiti regolamentari per la costituzione dei gruppi», che favorì l'Ufficio di Presidenza nella valutazione riguardo la «effettiva organizzazione su scala nazionale di un partito»⁸⁶.

Mentre l'organizzazione della Camera per gruppi venne data per scontata, quella del Senato incontrò maggiori (seppur timide) opposizioni. Nel corso del dibattito sul regolamento vennero avanzate proposte volte ad eliminare l'obbligo dei senatori ad iscriversi ad un gruppo, motivate alla luce del differente sistema elettorale (il senatore del PRI Boeri osservò come la formazione dei gruppi alla Camera fosse imposta dal sistema proporzionale con cui essa veniva eletta, mentre il Senato, essendo eletto a base regionale, non presentava tale necessità⁸⁷). Prevalse però un impianto simile a quello della Camera, sia per motivi di omogeneità che per ottemperare ad obblighi costituzionali. I senatori dovevano indicare il proprio gruppo di appartenenza

ad un aumento del numero di formazioni politiche (di piccole dimensioni) che ottennero seggi, senza però raggiungere il quorum di dieci deputati necessario per formare un gruppo in deroga. Questa situazione rese necessaria una modifica delle norme regolamentari riguardanti la formazione di gruppi autorizzati in deroga al requisito numerico.

⁸⁵ Art. 26.5 RC modificato il 24 ottobre 1963: «L'Ufficio di Presidenza può eccezionalmente autorizzare la costituzione di un Gruppo con meno di 20 iscritti purché il Gruppo rappresenti un partito organizzato nel Paese che abbia presentato proprie liste di candidati in tutte le circoscrizioni - ad eccezione della Valle d'Aosta - aventi il medesimo contrassegno, le quali abbiano ottenuto almeno un quoziente in una circoscrizione ed una cifra elettorale nazionale di almeno 300.000 voti di lista validi».

⁸⁶ A. APPOLLONI, *op. cit.*, p. 443.

⁸⁷ A. APPOLLONI, *op. cit.*, p. 480.

entro cinque giorni dalla prima seduta o dalla nomina, e per formare un gruppo erano necessari dieci senatori (anche attraverso unioni di gruppi affini), senza però possibilità di deroghe⁸⁸.

Accanto alla disciplina dei gruppi venne ripresa anche quella delle commissioni permanenti. Rimasero undici, divise per materia e composte da membri indicati dai gruppi parlamentari. La disposizione costituzionale sulla composizione proporzionale alla presenza dei gruppi in Aula venne estesa a tutte le commissioni, anche non in sede legislativa e di inchiesta.

2.3.3 Il mancato riferimento al carattere politico dei gruppi: un primo accenno

Si può notare come, già dalla loro stesura, i regolamenti parlamentari affrontarono il problema della costituzione dei gruppi solamente dal punto di vista quantitativo, prevedendo un limite numerico sotto il quale il gruppo non si poteva formare. Non venne fatto alcun riferimento all'aspetto qualitativo, ossia al necessario legame politico che doveva esserci tra i membri di uno stesso gruppo. Pur se non espressamente prevista, la natura politica della divisione in gruppi era dimostrata infatti anche dalla presenza del gruppo misto, all'interno del quale si radunavano i parlamentari che decidevano di non connotarsi politicamente. La corrispondenza di un gruppo ad un partito era espressamente richiesta solamente alla Camera per la creazione di un gruppo in deroga, il quale doveva rappresentare un partito organizzato nel Paese. Il vincolo politico non venne preso in considerazione durante la stesura del regolamento perché dato per scontato: i gruppi parlamentari erano considerati la proiezione dei partiti all'interno delle istituzioni, e i partiti

⁸⁸ Art. 16 RS modificato il 2 febbraio 1950: «Entro cinque giorni dalla prima seduta dopo le elezioni, o dalla nomina, i Senatori sono tenuti a dichiarare a quale Gruppo parlamentare intendono essere assegnati. Ciascun Gruppo deve essere costituito da almeno dieci Senatori. I Senatori che abbiano chiesto l'assegnazione ad un Gruppo i cui componenti non raggiungano il numero di dieci possono unirsi ad un Gruppo affine per costituire, mercé accordo reciproco, un solo Gruppo, purché questo raggiunga il numero prescritto. I Senatori, i quali non appartengano ad alcuno dei Gruppi costituiti come sopra, formano un unico Gruppo misto. Il Consiglio di Presidenza del Senato è chiamato a decidere sugli eventuali reclami circa l'assegnazione ai Gruppi».

dovevano necessariamente ottenere il consenso elettorale per poter entrare in Parlamento; non era prevista la possibilità che si formassero gruppi senza una base elettorale solida nella società. In sintesi, se *de iure* tra partiti e gruppi parlamentari non vi era nessun legame giuridico, *de facto* i secondi erano espressione dei primi in Parlamento, ed esistevano solamente in quanto rappresentazione istituzionale di questi.

Questa impostazione resse per più di quaranta anni, fino a quando il crollo delle ideologie e l'introduzione della legge elettorale maggioritaria provocarono una profonda crisi del sistema partitico italiano, come vedremo più avanti.

CAPITOLO III

LE RIFORME REGOLAMENTARI DEL 1971

3.1 Genesi e contenuto dei regolamenti del 1971

I regolamenti del 1948-1949 furono redatti seguendo un'impostazione novellistica del regolamento camerale prefascista: ci si limitò ad adeguare i regolamenti del 1920-22 alle novità del quadro politico e istituzionale delineato dalla Costituzione. Una vera, organica e completa riforma dei regolamenti parlamentari venne approvata nel 1971.

Quella del 1971 fu una riforma resa necessaria dal quadro politico di quel periodo. Con l'avvio della terza legislatura (1958) il centrismo entrò in crisi: le divisioni all'interno della DC e l'aumento dei consensi delle sinistre avevano portato alla cd. "democrazia bloccata", che poteva essere superata solamente con una reciproca legittimazione di tutte le forze presenti in Parlamento⁸⁹. Su spinta dei Presidenti d'Assemblea (Pertini alla Camera e Fanfani al Senato), all'inizio del 1971 venne approvata – con un vastissimo consenso – una riforma regolamentare in entrambe le Camere⁹⁰, che aveva come obiettivo l'affermazione della centralità del Parlamento.

L'intenzione alla base della riforma era quella di «riconoscere la reale necessità di una Camera organizzata per gruppi e dai gruppi, eliminando tutti gli equivoci normativi - che si risolvevano in appesantimenti funzionali - legati al persistere di concezioni atomistiche, provenienti da superati

⁸⁹ P. CARETTI, *Il recupero del regolamento prefascista in Assemblea Costituente*, in E. GIANFRANCESCO, N. LUPO (a cura di), *Giornale di Storia costituzionale*, cit., p. 103.

⁹⁰ Proprio in quanto incentivata dai Presidenti di Camera e Senato, le riforme seguirono iter paralleli e coordinati, pur prevenendo a regolamenti che mantenevano significative differenze tra i due rami del Parlamento.

ordinamenti elettorali e costituzionali». Alle Camere si voleva conferire quella «posizione centrale che [...] hanno nel sistema repubblicano», e questo obiettivo venne perseguito valorizzando la posizione dei gruppi, coerentemente al crescente peso acquisito dai partiti nel paese⁹¹. Vennero accresciuti i poteri di tutti i gruppi prescindendo dalla consistenza numerica, e si attribuirono ai loro presidenti «poteri rappresentativi e riassuntivi della volontà degli aderenti al gruppo»⁹², anch'essi esercitabili senza vincoli numerici⁹³.

3.1.1 Il rafforzamento dei gruppi parlamentari

Il rafforzamento dei gruppi passò per due disposizioni fondamentali: la modifica della procedura con cui la Conferenza dei presidenti di gruppo programmava i lavori dell'Assemblea, e i nuovi requisiti richiesti per l'autorizzazione alla formazione di un gruppo in deroga.

⁹¹ «Il nuovo Regolamento è imperniato, con accentuazione più incisiva di quello prima vigente, sulla funzione dei Gruppi parlamentari. Gli ampi poteri attribuiti ai Gruppi rispondono ad una fondamentale esigenza di organicità e di efficienza dei lavori parlamentari ed alla necessità di stabilire uno stretto collegamento tra il singolo deputato, il gruppo ed il partito, ma non menomano la autonomia del deputato, di cui vengono efficacemente salvaguardati i diritti, sia sul piano dell'iniziativa, sia su quello dell'organizzazione dei lavori (vd., ad es., l'art. 23). Il nuovo Regolamento non si è sottratto alla particolare struttura politico-organizzativa dei partiti nello stato moderno, la quale postula indubbiamente - in sede politica - un rapporto disciplinare tra organizzazione parlamentare e quella extra-parlamentare del partito: l'organo di collegamento tra partito e Parlamento è, per l'appunto, il Gruppo parlamentare», AA.VV., *Il nuovo regolamento della Camera dei deputati illustrato con i lavori preparatori*, Camera dei deputati, Segretariato generale (a cura del), Roma 1971, p. 295.

⁹² AA.VV., *Il nuovo regolamento della Camera dei deputati illustrato con i lavori preparatori*, cit., pp. 4-10.

⁹³ «Il dato però più rilevante della nuova organizzazione della Camera è certo fornito dal pieno riconoscimento della funzione e dei poteri dei gruppi parlamentari e dei loro presidenti. Si è voluto anzi che questa presa di coscienza di un fenomeno ormai universalmente riconosciuto giungesse sino a configurare la conferenza dei presidenti di gruppo come uno degli organi necessari alla struttura istituzionale della Camera, anche al di là delle attribuzioni specificamente ad esso riconosciute», AA.VV., *Il nuovo regolamento della Camera dei deputati illustrato con i lavori preparatori*, cit., p. 10.

a) L'introduzione del principio unanimistico per la programmazione dei lavori

La Conferenza dei presidenti di gruppo aveva il proprio antenato nella Conferenza dei presidenti, istituita prima alla Camera nel 1950, con l'aggiunta al regolamento dell'articolo 13-*bis*⁹⁴, e successivamente al Senato per prassi. Venne introdotta alla luce della «sempre maggiore importanza assunta dai gruppi parlamentari» come «strumento di collaborazione di tutti i partiti nell'organizzazione generale dei lavori parlamentari, con l'intervento del Governo e sotto la direzione del Presidente della Camera»⁹⁵, e le sue funzioni si limitavano a: la predisposizione di un calendario dei lavori, determinato sulla base di accordi poi comunicati all'Assemblea, la quale rimaneva tuttavia libera di non uniformarsi; e la disciplina di una particolare discussione.

La riforma del 1971 ne riformulò composizione e attribuzioni. I membri vennero ridotti al solo Presidente dell'Assemblea e ai Capigruppo⁹⁶, ma la novità maggiore fu quella riguardante la programmazione dei lavori, disciplinata dal nuovo articolo 23: il programma dei lavori dell'Assemblea e delle Commissioni, valevole per un massimo di tre mesi, doveva essere approvato dalla Conferenza all'unanimità⁹⁷. L'introduzione del criterio

⁹⁴ Art. 13-*bis* RC: «Il Presidente convoca, ogni qual volta lo ritenga utile, l'Ufficio di Presidenza, i Presidenti delle Commissioni permanenti ed i Presidenti dei Gruppi parlamentari per esaminare l'ordine dei lavori dell'Assemblea. Il Governo è informato dal Presidente del giorno e dell'ora della conferenza per farvi assistere un suo rappresentante. Nella seduta successiva alla riunione, il Presidente comunica gli accordi intervenuti all'Assemblea».

⁹⁵ AA.VV., *Il nuovo regolamento della Camera dei deputati illustrato con i lavori preparatori*, cit., pp. 276-277.

⁹⁶ Art. 13 RC modificato il 18 febbraio 1971: «La Conferenza dei presidenti di Gruppo è convocata dal Presidente della Camera, ogniqualvolta lo ritenga utile, anche su richiesta del Governo o di un presidente di Gruppo, per esaminare lo svolgimento dei lavori dell'Assemblea e delle Commissioni. Il Governo è sempre informato dal Presidente del giorno e dell'ora della riunione per farvi intervenire un proprio rappresentante. Alla Conferenza possono essere invitati i Vicepresidenti della Camera e i presidenti delle Commissioni parlamentari».

⁹⁷ Art. 23 RC modificato il 18 febbraio 1971: «La Camera organizza normalmente i propri lavori secondo il metodo della programmazione. A tal fine il Presidente della Camera, prendendo gli opportuni contatti con il Presidente del Senato, convoca la Conferenza dei

unanimistico (formalizzato al Senato dal nuovo articolo 54 del regolamento⁹⁸) permise ai gruppi minori, a prescindere dalla consistenza numerica, di acquisire un potere di veto riguardo l'organizzazione dei lavori dell'Assemblea, portandoli in tal modo ad essere i veri protagonisti dell'attività parlamentare, soprattutto attraverso gli interventi dei rispettivi capigruppo⁹⁹.

presidenti di Gruppo per deliberare il programma dei lavori dell'Assemblea e delle Commissioni per non oltre tre mesi. Il Governo è informato dal Presidente del giorno e dell'ora della riunione per farvi intervenire un proprio rappresentante. Il programma, approvato all'unanimità, è stampato e distribuito e viene impegnativo dopo la comunicazione all'Assemblea e ai presidenti delle Commissioni. Se peraltro, all'atto della comunicazione, un deputato chiede di discuterlo, l'Assemblea decide, sentito, per non più di cinque minuti, un oratore per Gruppo. La procedura prevista nei precedenti commi si applica anche per l'esame e l'approvazione di eventuali proposte di modifica al programma, presentate dal Governo o da un presidente di Gruppo. In caso di mancato accordo si procede a norma del primo comma dell'articolo 26». In caso di mancato accordo, si procede come disciplinato dal primo comma dell'art. 26 RC modificato il 18 febbraio 1971: «Il Presidente della Camera o il presidente della Commissione annuncia, prima di chiudere la seduta, l'ordine del «riorno e l'ora delle sedute dei due giorni successivi di lavoro, fermo sempre il termine previsto nel secondo comma dell'articolo 82. Se vi è opposizione, l'Assemblea o la Commissione decide per alzata di mano, sentiti un oratore contro e uno a favore per non più di dieci minuti ciascuno».

⁹⁸ Art. 54 RS modificato il 17 febbraio 1971: «Il progetto di programma, predisposto ai sensi del comma 2 dell'articolo 53, è sottoposto dal Presidente del Senato alla conferenza dei presidenti dei gruppi parlamentari, che si riunisce con la presenza dei vice presidenti del Senato. Il programma adottato all'unanimità dalla conferenza diviene definitivo con la comunicazione all'assemblea, da farsi non oltre la terza seduta successiva alla riunione della conferenza. Se, peraltro, all'atto della comunicazione, un senatore chiede di discuterne, l'assemblea decide per alzata di mano, dopo l'intervento di non più di un oratore per gruppo e per non oltre cinque minuti ciascuno. [...] Nel caso in cui la conferenza dei presidenti dei gruppi parlamentari non raggiunga l'accordo sul programma, il Presidente, sulla base delle indicazioni emerse dalla conferenza stessa, predispone uno schema dei lavori per il periodo di una settimana. Lo schema è comunicato all'assemblea e, se non sono avanzate proposte di modifica diviene definitivo; in caso contrario, l'assemblea vota sulle singole proposte di modifica, previa discussione limitata a non più di un oratore per gruppo e per non oltre dieci minuti ciascuno. Nel corso della settimana la conferenza dei presidenti dei gruppi parlamentari è convocata per decidere sull'organizzazione dei lavori dei periodi successivi, ai sensi del primo comma del presente articolo [...]».

⁹⁹ I poteri dei capigruppo vennero estesi soprattutto alla Camera, mentre al Senato risultò maggiormente accentuato il ruolo del Presidente dell'Assemblea (si parlò di “vocazione presidenzialistica” del regolamento del Senato). Con le modifiche del 1971, alla Camera un presidente di gruppo può chiedere, in luogo di venti deputati, la votazione per appello nominale o lo scrutinio segreto sulle modifiche del regolamento (art. 16); la chiusura della discussione (art. 44); l'urgenza dell'atto al momento della sua presentazione (art. 69); l'iscrizione all'ordine del giorno dell'Assemblea di progetti di legge per i quali sia scaduto il termine per riferire assegnato alla Commissione (art. 81); il dibattito esteso a più di un oratore per gruppo su un progetto di legge (art. 83); la discussione di un progetto di legge per singole parti (art. 83.4). Un capogruppo può presentare in Assemblea articoli aggiuntivi o emendamenti dopo la scadenza dei termini (art. 86); può opporsi all'assegnazione di

b) La modifica dei requisiti per la formazione dei gruppi

Il rafforzamento dei gruppi parlamentari passò anche per una modifica del vecchio articolo 26 del regolamento della Camera (diventato articolo 14), riguardante i requisiti per la composizione¹⁰⁰. La riforma del 1971 eliminò la dicitura “gruppo politico” in contrapposizione a “gruppo parlamentare”, testimoniando «la tendenza all’istituzionalizzazione dei gruppi [...] intesi come centri di imputazione di poteri e funzioni»¹⁰¹. Venne soppresso il terzo comma, che prevedeva la possibilità, per deputati appartenenti a gruppi affini, di unirsi per poter raggiungere la soglia di venti parlamentari (possibilità che venne cancellata anche al Senato). La modifica più rilevante fu quella dell’ultimo comma, introdotto nel 1963, che disciplinava i requisiti necessari per la costituzione di un gruppo in deroga. Per poter dare vita ad un gruppo con meno di venti iscritti si richiedeva, fatti salvi gli altri requisiti del vecchio regolamento, che il partito di riferimento avesse presentato proprie liste in venti circoscrizioni, e non più in tutti i collegi. Venne inoltre soppresso l’avverbio «eccezionalmente», riferito alla possibilità per l’Ufficio

progetti di legge in sede legislativa nei periodi di aggiornamento (art. 92.3); può richiedere l’adozione delle procedure speciali previste dal regolamento per i progetti di legge approvati nella legislatura precedente (art. 107); presentare mozioni per provocare deliberazioni della Camera su un determinato argomento (art. 110); richiedere la discussione e la votazione di una mozione dopo la rinuncia del proponente (art. 111); presentare emendamenti ad una mozione lo stesso giorno della discussione (art. 114); richiedere informazioni, chiarimenti e documenti alla Corte dei conti (art. 148); ricordarsi come l’esame dei progetti di legge fatti propri da un gruppo mediante la dichiarazione formale del rispettivo presidente al momento dell’annuncio in Aula dovesse essere cominciato dalla Commissione competente entro un mese dall’assegnazione (art. 76).

¹⁰⁰ Art. 14 RC modificato il 18 febbraio 1971: «Per costituire un Gruppo parlamentare occorre un numero minimo di venti deputati. L’Ufficio di Presidenza può autorizzare la costituzione di un Gruppo con meno di venti iscritti purché questo rappresenti un partito organizzato nel Paese che abbia presentato, con il medesimo contrassegno, in almeno venti collegi, proprie liste di candidati, le quali abbiano ottenuto almeno un quoziente in un collegio ed una cifra elettorale nazionale di almeno 300mila voti di lista validi. Entro due giorni dalla prima seduta, i deputati devono dichiarare al Segretario generale della Camera a quale Gruppo appartengono. I deputati i quali non abbiano fatto la dichiarazione prevista nel precedente comma, o non appartengano ad alcun Gruppo, costituiscono un unico Gruppo misto».

¹⁰¹ A. APPOLLONI, *op. cit.*, p. 447.

di Presidenza di autorizzare gruppi in deroga. Quest'ultima modifica lessicale portò ad un radicale cambiamento nell'interpretazione della composizione dei gruppi autorizzati. Mentre prima del 1971 la formazione di gruppi con meno di venti iscritti era intesa come soluzione appunto "eccezionale", da applicarsi solamente in caso di sussistenza di particolari requisiti politici (e prima ancora anche numerici), con la riforma l'interpretazione si inverte, e ad essere interpretata restrittivamente non è più l'autorizzazione alla deroga, ma il suo diniego.

Questa nuova interpretazione dell'articolo 14.2 era coerente la volontà di «realizzare un sistema di gruppi che rispecchia[ss]e] la costituzione dei partiti nel paese»¹⁰², in risposta al crescente peso acquistato da questi ultimi. L'importanza sempre maggiore dei partiti politici ne richiedeva un maggior peso in Parlamento, che si concretizzava non solamente tramite un accrescimento del potere dei gruppi parlamentari, ma anche attraverso una maggiore rappresentatività. Si arrivò in questo modo al superamento della «contrapposizione tra funzionalità e rappresentatività del Parlamento, identificando il primo termine con il secondo ed intendendo così il concetto di funzionalità non come efficientismo, ma come capacità delle Camere di riprodurre la realtà politica estera ad esse»¹⁰³.

In contrapposizione a questo allentamento dei vincoli necessari per la costituzione di un gruppo in deroga alla Camera, il nuovo regolamento del Senato non prese in considerazione nemmeno in questa circostanza la possibilità di autorizzare gruppi con meno di dieci senatori¹⁰⁴: si riteneva che

¹⁰² A, CIANCIO, *op. cit.*, p. 109.

¹⁰³ A. APPOLLONI, *op.cit.*, pp. 447-448.

¹⁰⁴ Art. 14 RS modificato il 17 febbraio 1971: «Tutti i Senatori debbono appartenere ad un Gruppo parlamentare. Entro tre giorni dalla prima seduta, ogni Senatore è tenuto ad indicare alla Presidenza del Senato il Gruppo del quale intende far parte. I Senatori che entrano a far parte del Senato nel corso della legislatura devono indicare alla Presidenza del Senato, entro tre giorni dalla proclamazione o dalla nomina, a quale Gruppo parlamentare intendono aderire. Ciascun Gruppo dev'essere composto da almeno dieci Senatori. I Senatori che non abbiano dichiarato di voler appartenere ad un Gruppo formano il Gruppo misto. Quando i componenti di un Gruppo regolarmente costituito si riducano nel corso della legislatura ad un numero inferiore a dieci, il Gruppo è dichiarato sciolto e i Senatori che ne facevano parte, qualora entro tre giorni dalla dichiarazione di scioglimento non aderiscano ad altri Gruppi, vengono iscritti al Gruppo misto».

una simile deroga avrebbe compromesso l'organizzazione dei lavori, ostacolando il rispetto del principio di proporzionalità nella composizione delle Commissioni. Venne anzi introdotto un ulteriore elemento di rigidità, il quinto comma dell'articolo 14, che prevedeva espressamente lo scioglimento automatico del gruppo i cui membri si fossero ridotti, in corso di legislatura, ad un numero inferiore a dieci¹⁰⁵.

3.2 Il giudizio sui regolamenti del 1971: attuazione della Costituzione o consociativismo?

La riforma regolamentare del 1971 segnò l'inizio della stagione della "centralità parlamentare", durante la quale il Parlamento divenne la «sede privilegiata per la formazione delle decisioni politiche e per il controllo sulla loro attuazione», realizzando «il coinvolgimento in tali processi decisionali anche dei partiti di esigua minoranza, che trovavano ingresso nelle Aule grazie al sistema dei gruppi (specchio pressoché fedele della frammentazione politico-partitica della società) in forza, unitamente, del sistema elettorale proporzionale e delle norme regolamentari sulla formazione dei gruppi c.d. «in deroga»»¹⁰⁶.

Il giudizio sulle riforme del 1971 non è unanime oggi, come non lo fu al momento della loro approvazione. Dei nuovi regolamenti vi fu una duplice interpretazione¹⁰⁷: da una parte vennero considerati come un'attuazione della Costituzione, mentre dall'altra un preludio al consociativismo. Unico elemento comune è il riconoscimento della centralità del Parlamento.

¹⁰⁵ La prassi precedente all'introduzione del comma 5 dell'art. 14 era quella di far valere il requisito numerico solamente al momento della composizione del gruppo.

¹⁰⁶ A. CIANCIO, *op. cit.*, p. 111.

¹⁰⁷ A. MANZELLA, *Le origini dei regolamenti parlamentari, a quarant'anni dal 1971*, in A. MANZELLA (a cura di), *I regolamenti parlamentari a quarant'anni dal 1971*, Il Mulino, Bologna 2012, pp. 11-12, parla di una «lettura tecnica» e una «contro-lettura ideologica».

Secondo il primo punto di vista, i regolamenti del 1971 costituirono un'attuazione della Costituzione, un suo completamento¹⁰⁸. In questo senso va letta anche l'importanza attribuita ai gruppi parlamentari nella programmazione dei lavori, soluzione «inevitabile» e conforme al disegno costituzionale che richiama in più disposizioni i gruppi come soggetti dell'organizzazione interna delle Camere¹⁰⁹.

Al contrario, alcuni criticarono la riforma¹¹⁰. I nuovi regolamenti vennero tacciati di essere grupprocatici, vennero indicati come limiti l'introduzione del principio unanimistico, la mancanza di procedure maggioritarie, la totale assenza del momento della decisione a esclusivo vantaggio della partecipazione; vennero accusati di essere consociativi, eccessivamente assembleari. Si vide in quella riforma la causa della debolezza dei governi, dovuta alla inidoneità delle norme regolamentari a garantire un assetto di poteri coerente con i canoni del parlamentarismo razionalizzato e maggioritario¹¹¹. L'intenzione di dar vita ad un sistema parlamentare che,

¹⁰⁸ F. LANCHESTER *Introduzione*, in F. LANCHESTER (a cura di), *Regolamenti parlamentari e forma di governo: gli ultimi quarant'anni*, Giuffrè, Milano 2013, p. XXI, sostiene che «la riforma dei regolamenti del 1971 assunse caratteri multipli e si inserì senza alcun dubbio nell'adeguamento a Costituzione della vita delle Assemblee elettive»; per G. RIVOSECCHI, *Regolamenti parlamentari del 1971, indirizzo politico e questione di fiducia: un'opinione dissenziente*, in E. GIANFRANCESCO, N. LUPO (a cura di), *Giornale di Storia costituzionale*, cit., p. 143, «il disegno riformatore del 1971 [...] costituisce diretto riflesso dei principi e valori costituzionali sulla rappresentanza politica»; N. LUPO, *La difficile "tenuta" del diritto parlamentare, tra Corte costituzionale, Presidente d'Assemblea e Presidente della Repubblica*, in A. MANZELLA (a cura di), *I regolamenti parlamentari a quarant'anni dal 1971*, cit., p. 201, ha evidenziato come il «principale merito [dei regolamenti del 1971] sembra proprio quello di avere finalmente provveduto ad inverare il testo della Carta fondamentale repubblicana anche all'interno delle due Camere».

¹⁰⁹ E. GIANFRANCESCO, *Ciò che è vivo e ciò che è morto dei regolamenti parlamentari del 1971*, in A. MANZELLA (a cura di), *I regolamenti parlamentari a quarant'anni dal 1971*, cit., pp. 144-145, sostiene che fare dei gruppi i soggetti centrali della programmazione sia «una soluzione ineccepibile (oltre che inevitabile), conforme, ancora una volta, ai caratteri del disegno costituzionale che non casualmente richiama in più di una disposizione i gruppi quali soggetti dell'organizzazione interna delle Camere».

¹¹⁰ S. CURRERI, C. FUSARO, *Voto palese, voto segreto e forma di governo in trasformazione*, in Il Filangeri, *Quaderno 2007: Il Parlamento del bipolarismo: un decennio di riforme dei regolamenti delle Camere*, Jovene, Napoli 2008, p. 255.

¹¹¹ G. RIVOSECCHI, *A quarant'anni dal 1971: dai (presunti) riflessi della stagione consociativa al (presumibile) declino del Parlamento*, in A. MANZELLA (a cura di), *I regolamenti parlamentari a quarant'anni dal 1971*, cit., p. 155.

mettendo in secondo piano la funzionalità dei lavori, privilegiasse la riproduzione della frammentazione politica del paese, relegò infatti l'esecutivo ai margini del sistema. Non solo l'aumento del numero e del potere dei gruppi, ma anche la generalizzazione del voto segreto, la mancanza di corsie preferenziali per i disegni di legge governativi, il rafforzamento degli strumenti di informazione, indirizzo e controllo delle Commissioni, furono misure che rafforzarono la posizione preminente del Parlamento nell'assetto dei poteri statali. Si andò nella direzione del modello compromissorio (o consensuale) piuttosto che di quello competitivo-alternativo¹¹². Critiche furono mosse tanto da destra quanto da sinistra. Fu durissimo Roberto Lucifredi (destra DC), che evidenziò lo scivolamento verso un "regime assembleare" che indeboliva il governo, criticando la «sopravvalutazione» dei capigruppo «in modo del tutto indipendente dalla consistenza numerica dei singoli gruppi» e il principio dell'unanimità, la quale, secondo il democristiano, «si addice istituzionalmente ai regimi totalitari»¹¹³. Caprara (sinistra PCI) interpretò il regime parlamentare come "oligarchia" dei gruppi maggiori. Il consociativismo era visto a destra come un impedimento a governare, a sinistra come una rinuncia ad una opposizione veramente "alternativa".

I nuovi regolamenti vennero considerati da molti come un'anticipazione della stagione consociativa che si sarebbe aperta durante gli anni Settanta¹¹⁴, «l'approdo coerente» di oltre vent'anni di [...] "Repubblica dei partiti», in un momento in cui il quadro politico si stava avviando verso le "larghe

¹¹² A. CIANCIO, *op. cit.* pp. 109-110.

¹¹³ P. ARMAROLI, *Note sui regolamenti parlamentari del 1971: l'assemblearismo degli anni Settanta come maschera della partitocrazia*, in A. MANZELLA (a cura di), *I regolamenti parlamentari a quarant'anni dal 1971*, cit., p. 48.

¹¹⁴ C. CHIMENTI, *Regolamenti parlamentari e forma di governo*, in A. MANZELLA (a cura di), *I regolamenti parlamentari a quarant'anni dal 1971*, cit., pp. 23 ss., sostiene che «sebbene tecnicamente impropria, la qualifica di consociativo per il parlamentarismo venutosi a creare in quegli anni corrispondeva in qualche modo alla realtà», ribadendo alcune pagine dopo che i regolamenti del 1971 «erano funzionali ad una democrazia dei partiti, e più precisamente ad un sistema partitico molto frammentato, all'interno di una forma di governo tendente alla consociazione».

intese»¹¹⁵. L'apertura alle opposizioni sarebbe stata una soluzione all'assenza di una maggioranza e alla continua ascesa del PCI¹¹⁶.

Tale interpretazione è stata criticata da molti studiosi, che la ritengono «fuorviante»¹¹⁷. Non si possono infatti considerare le riforme in questione come anticipazione della stagione della cd. “solidarietà nazionale”, dal momento che questa seguì di ben sette anni (1978) la stesura dei nuovi regolamenti¹¹⁸. Non si può nemmeno parlare di assenza del momento decisivo a vantaggio della partecipazione: i regolamenti del 1971 non avevano l'intento di creare un sistema parlamentare consociativo, ma erano indirizzati tanto a rafforzare gli istituti della “partecipazione”, quanto a razionalizzare il momento della “decisione”. E anche se alla prova dei fatti la riforma ha provocato uno svilimento del momento decisionale a vantaggio di quello rappresentativo, ciò non può essere considerato un costo elevato in considerazione del fatto che fu pagato per garantire la tenuta democratica del sistema e l'attuazione costituzionale¹¹⁹.

¹¹⁵ P. RIDOLA, *I regolamenti del 1971 e la centralità della democrazia parlamentare*, in A. MANZELLA (a cura di), *I regolamenti parlamentari a quarant'anni dal 1971*, cit., p. 242.

¹¹⁶ C. CHIMENTI, *I regolamenti del 1971*, in E. GIANFRANCESCO, N. LUPO (a cura di), *Giornale di Storia costituzionale*, cit., p. 141, vede nei regolamenti del 1971 non «una scelta di politica istituzionale intesa a dare un assetto stabile al rapporto Parlamento/Governo nei termini appunto di un Parlamento decisionale e di un Governo esecutivo», ma di «una scelta di politica contingente (e dunque precaria) intesa a risolvere col minor danno possibile per la maggioranza – cioè senza portare i comunisti al Governo, ma consentendo loro di influire persino sulla sua composizione il problema creato dal fatto che senza il PCI non si sarebbe potuto governare: e la soluzione era offerta per l'appunto dal potenziamento del Parlamento rispetto al Governo, previsto dai Regolamenti del '71, che avrebbe consentito al PCI di “cogovernare” dal Parlamento senza entrare nell'esecutivo».

¹¹⁷ G. RIVOCCHI, *Regolamenti parlamentari del 1971, indirizzo politico e questione di fiducia: un'opinione dissenziente*, cit., p. 143.

¹¹⁸ G. RIVOCCHI, *A quarant'anni dal 1971: dai (presunti) riflessi della stagione consociativa al (presumibile) declino del Parlamento*, cit., p. 157.

¹¹⁹ G. RIVOCCHI, *Regolamenti parlamentari del 1971, indirizzo politico e questione di fiducia: un'opinione dissenziente*, cit., pp. 144-145: «ammesso (e non concesso) che fu pagato un prezzo in termini di “rendimento” delle procedure decisionali, lo si pagò in virtù della superiore garanzia della “democratizzazione” dei procedimenti e della conseguente apertura del Parlamento alle forze sociali del Paese. [...] In altre parole, se il momento della “decisione” passò in secondo piano, non mi sembra un prezzo così alto rispetto alla prioritaria necessità di garantire la tenuta democratica del sistema e l'attuazione costituzionale».

I regolamenti del 1971 non furono però di certo immuni alle vicende politiche. Nel diritto parlamentare giuridicità e politicità si intrecciano in maniera indissolubile; fu quindi inevitabile che quelli del 1971 furono «anche regolamenti politici», che «colsero i [...] fatti che allora percorrevano la vita della comunità nazionale»¹²⁰. Si riteneva che il sistema parlamentare non avrebbe retto all'urto della scomposizione sociale (derivante dal radicamento del sentimento di protesta esploso nel 1968) e ai primi episodi di terrorismo, e per questo motivo si decise di mutare la *conventio ad excludendum* delle sinistre dal governo, in un *conventio ad includendum* in Parlamento¹²¹. Inoltre, era quello un periodo di “disgelo istituzionale”¹²². Per questo motivo si creò un sistema parlamentare che coinvolgesse le minoranze e le opposizioni, e così si spiegano i voti favorevoli alla riforma del PCI, ma anche del MSI e dei monarchici. In quel periodo storico la centralità del Parlamento era una «necessità unitaria»¹²³, che «aiutò la democrazia a resistere quando fu più alta l'ondata di piena eversione. Il Parlamento si rivelò, sotto questo aspetto, un buon investimento per tutti: la legittimazione reciproca di allora permise la tenuta dello Stato e delle sue libertà»¹²⁴.

¹²⁰ A. MANZELLA, *Le origini dei regolamenti parlamentari, a quarant'anni dal 1971*, cit., p. 13.

¹²¹ *Ibidem*.

¹²² A. MANZELLA, *Le origini dei regolamenti parlamentari, a quarant'anni dal 1971*, cit., p. 14. Anche P. RIDOLA, *op. cit.*, p. 241, ritiene che i regolamenti del 1971 siano nati «in un clima di scongelamento della *conventio ad excludendum*».

¹²³ A. MANZELLA, *Le origini dei regolamenti parlamentari, a quarant'anni dal 1971*, cit., p. 14.

¹²⁴ A. MANZELLA, *Una nuova centralità del Parlamento*, la Repubblica, 9 giugno 2011.

CAPITOLO IV

LA STAGIONE DEL MAGGIORITARIO E LA RIFORMA DEL 1997

4.1 La riforma elettorale del 1993

4.1.1 Le modifiche regolamentari degli anni '70 e '80 e la fine della centralità parlamentare

La stagione della “centralità parlamentare” durò circa un decennio. Durante gli anni Settanta, vennero introdotte ulteriori misure volte ad incrementare il potere dei gruppi e l'importanza del Parlamento.

Nel 1974 venne approvata la legge sul finanziamento pubblico, la quale, attribuendo un ruolo fondamentale ai gruppi, ne incentivò la proliferazione. I contributi venivano infatti erogati ai gruppi, i quali erano tenuti poi a versare non meno del 95% dell'ammontare ai rispettivi partiti¹²⁵. Nel 1976 si affermò la convenzione costituzionale di attribuire la Presidenza della Camera ad un membro del maggior partito di opposizione. L'anno successivo si introdusse la possibilità di costituire gruppi in deroga anche al Senato, uniformandone il regolamento a quello della Camera: il Consiglio di Presidenza poteva autorizzare la costituzione di gruppi con meno di dieci membri, purché rappresentassero partiti organizzati nel paese, che avessero presentato liste di candidati con il proprio contrassegno in almeno quindici regioni, ottenendo

¹²⁵ La l. 195/1974 prevedeva due distinte forme di finanziamento: un rimborso delle spese elettorali, erogato ai partiti che si fossero presentati alle elezioni in più di due terzi dei collegi per l'elezione della Camera, e un finanziamento “ordinario” (riconosciuto come contributo per l'esplicazione dei compiti e per l'attività funzionale dei partiti) destinato ai gruppi, che erano tenuti a versarne il 95% ai rispettivi partiti.

eletti in almeno cinque regioni¹²⁶. Nel 1978 infine, la legge n. 14 introdusse il controllo parlamentare delle nomine negli enti pubblici fatte dal Governo.

Tutte queste misure erano accomunate dall'obiettivo di incrementare i poteri del Parlamento e dei singoli gruppi, privilegiando la rappresentanza a scapito del buon andamento dei lavori delle Assemblee.

Questo sistema gruppocentrico emerso dalle riforme del 1971 entrò in crisi all'inizio degli anni Ottanta. Le cause di questa crisi furono due, strettamente connesse tra loro. Da un lato, l'aumento di formazioni politiche all'interno del Parlamento e la nascita di gruppi di piccolissime dimensioni; dall'altro, l'uso degli strumenti del diritto parlamentare in funzione ostruzionistica¹²⁷. Questi due elementi portarono ad una paralisi dell'attività parlamentare¹²⁸, cui si fece fronte con nuove modifiche regolamentari finalizzate al rafforzamento della maggioranza di governo.

Le riforme seguirono iter differenti tra le due Camere. Al Senato si intervenne con un unico, importante intervento (46 articoli novellati) nel 1988, mentre alla Camera il percorso delle modifiche fu più graduale. Gli interventi più significativi furono quelli riguardanti l'unanimità nella programmazione dei lavori e il voto palese. Sotto il primo aspetto, alla Camera venne stabilito che in caso di mancato raggiungimento dell'accordo unanime tra capigruppo per la definizione del calendario, invece di procedere con la votazione dell'ordine del giorno seduta per seduta il Presidente dell'Assemblea avrebbe predisposto un programma bimestrale che la Camera avrebbe dovuto approvare a maggioranza¹²⁹. Sotto il secondo aspetto, venne

¹²⁶ Nel 1983 i requisiti vennero modificati, abbassando da cinque a tre il numero di regioni in cui ottenere eletti, e introducendo la soglia minima di cinque senatori per poter formare un gruppo autorizzato.

¹²⁷ Sul punto, A. CIANCIO, *op. cit.*, pp. 117-118: «Agli inizi degli anni '80 il sistema partecipativo entra in crisi a causa dello stesso potere interdittivo attribuito indifferentemente a tutti i gruppi [...]. L'accesso alla rappresentanza di nuove e minoritarie formazioni politiche [...] rivela la fragilità del modello fondato sulla centralità del Parlamento, allorché i nuovi gruppi intraprendono la via di impiegare sistematicamente gli strumenti del diritto parlamentare, introdotti in funzione di garanzia delle minoranze, in senso marcatamente ostruzionistico».

¹²⁸ A. APPOLLONI, *op. cit.*, pp. 452-453.

¹²⁹ Si può notare come, alla luce della consuetudine ormai affermatasi di concedere lo scranno più alto di Montecitorio ad un deputato del principale partito di opposizione, tale

introdotto il principio della prevalenza del voto palese in sostituzione del voto segreto. Alla Camera, in particolare, venne soppresso l'obbligo di votazione finale dei progetti di legge con scrutinio segreto.

Accanto a queste due importanti modifiche ne vennero approvate altre, tutte volte a rafforzare il ruolo del Governo e della maggioranza all'interno del Parlamento: la generalizzazione del contingentamento dei tempi; la formalizzazione della sfiducia costruttiva al singolo ministro; il riconoscimento del ruolo del Governo nella definizione delle priorità nella programmazione (attraverso indicazioni di cui dover tenere conto); la riduzione dei poteri dei presidenti di gruppo, tramite l'innalzamento dei quorum previsti per l'esercizio di una serie di richieste e l'introduzione del cd. criterio ponderale, ossia l'attribuzione ad un capogruppo di determinati poteri solo se rappresentante di un gruppo parlamentare con un certo numero di iscritti, e non più a prescindere dalla consistenza del proprio gruppo.

4.1.2 La stagione referendaria e le leggi elettorali nn. 276 e 277 del 1993

La stagione del consociativismo si chiuse definitivamente all'inizio degli anni Novanta, con l'abbandono del sistema elettorale proporzionale e l'adozione di una legge misto-maggioritaria.

La riforma della legge elettorale si inserì in un quadro politico profondamente scosso, tanto dagli avvenimenti internazionali¹³⁰, quanto soprattutto dalle vicende giudiziarie che stavano colpendo i partiti italiani e che li fecero precipitare in una crisi profonda alla quale non sopravvissero.

L'abbandono del sistema proporzionale era visto come un segno di discontinuità con il vecchio sistema politico¹³¹, e questo spinse la proposta e

norma renda comunque necessario un accordo tra la maggioranza e la parte più rilevante dell'opposizione.

¹³⁰ La crollo del Muro di Berlino, nel novembre 1989, fu il primo tassello della caduta dell'Unione Sovietica e di tutto il blocco comunista. Queste dinamiche ebbero profonde ripercussioni anche nella politica italiana. Il PCI cambiò nome, diventando nel 1991 Partito Democratico della Sinistra; gli ex comunisti che non aderirono al cambiamento decisero, insieme a Democrazia Proletaria, di dare vita al Partito della Rifondazione Comunista.

¹³¹ M. COTTA, L. VERZICHELLI, *Il sistema politico italiano*, Il Mulino, Bologna 2011, p. 100.

l'approvazione dei referendum abrogativi del 1991 e del 1993 che, andando ad incidere sulle leggi elettorali di Camera e Senato, prepararono il terreno per una modifica della legislazione elettorale in senso maggioritario.

Il primo referendum, quello del 1991, modificò (in maniera non particolarmente significativa) il sistema elettorale della Camera, cancellando la possibilità per l'elettore di esprimere più preferenze (fino a cinque) e introducendo la preferenza unica¹³².

Molto più influente fu il referendum del 1993 sulla legge elettorale del Senato. Il sistema elettorale del Senato prevedeva l'assegnazione di 238 seggi tramite un sistema di collegi uninominali (i rimanenti 77 seggi con sistema proporzionale a base regionale), per vincere i quali era però necessario ottenere il 65% dei voti. Se, come spesso accadeva, nessun candidato arrivava a tale soglia, si procedeva con la ripartizione proporzionale, sempre in ambito regionale. Tale sistema quindi, pur essendo maggioritario sulla carta, nella pratica produceva gli effetti di un proporzionale. Il referendum del 1993 abrogò la disposizione che prevedeva il requisito del raggiungimento del 65% dei voti, lasciando in vigore un sistema uninominale puro, nel quale il seggio sarebbe andato al candidato più votato.

La modifica del sistema elettorale in senso maggioritario, avviata dai risultati dei referendum, si completò con le nuove leggi elettorali, la n. 276 e la n. 277 del 1993. Per entrambe le Camere venne previsto un sistema misto-maggioritario, con il 75% dei seggi assegnati tramite collegi uninominali (nei quali vinceva il candidato con la maggioranza relativa, secondo il meccanismo del *winner takes all*) e il rimanente 25% con metodo proporzionale, su base nazionale alla Camera e su base regionale al Senato.

Per quanto riguarda la Camera, il territorio nazionale era diviso in 475 collegi uninominali, ognuno dei quali eleggeva un candidato. I rimanenti 155

¹³² Nonostante il quesito non intervenisse direttamente sulla natura del sistema, che rimaneva proporzionale, l'introduzione della preferenza unica in luogo di quella multipla è stata considerata una scelta a favore di un passaggio ad un sistema elettorale di tipo uninominale, L. PAGANO, *La riforma delle leggi elettorali*, in Bollettino di informazioni costituzionali e parlamentari, Camera dei deputati (a cura della), Roma 1995, p. 188.

seggi venivano assegnati, in 26 circoscrizioni, con metodo proporzionale alle liste che avevano raggiunto la soglia del 4% dei voti a livello nazionale. Ogni elettore aveva due schede, una per il voto del collegio uninominale e l'altra per il voto di lista. Per evitare che i partiti vittoriosi nei collegi uninominali si aggiudicassero anche un elevato numero di seggi proporzionali, venne introdotto il sistema dello scorporo parziale: per il computo dei seggi proporzionali, dal totale circoscrizionale di lista venivano sottratti i voti decisivi per la vittoria nei collegi uninominali di quella circoscrizione¹³³.

Al Senato, dove la scheda era una sola, si eleggevano 232 senatori in collegi uninominali e 83 con metodo proporzionale su base regionale. Anche in questo caso era previsto uno scorporo, che però a differenza della Camera era "totale": in ogni regione (che corrispondeva ad una circoscrizione), per il riparto dei seggi proporzionali veniva sottratto il totale dei voti ottenuti dai candidati eletti in quella regione nei collegi uninominali (non solamente i voti di scarto).

4.2 La sospensione delle autorizzazioni alla costituzione di gruppi in deroga

La riforma elettorale ebbe pesanti ripercussioni sulla formazione dei gruppi in deroga, prevista dagli articoli 14.2 del regolamento della Camera e 14.5 del regolamento del Senato.

¹³³ Il meccanismo dello scorporo venne facilmente aggirato dai partiti, attraverso le cd. "liste civetta". Si trattava di liste elettorali fittizie, create solamente per potervi collegare i candidati di un partito nei collegi uninominali. In questo modo, nel computo dei voti per l'assegnazione dei seggi proporzionali, i voti ottenuti dal candidato vincitore del collegio uninominale non sarebbero stati sottratti alla sua lista di appartenenza, ma alla lista civetta sui era stato appositamente collegato.

4.2.1 L'interpretazione estensiva dell'autorizzazione alla formazione di gruppi in deroga

La possibilità di costituire un gruppo con un numero di membri inferiore rispetto a quello minimo richiesto, prevista alla Camera fin dal 1920 e al Senato solo dal 1977, era finalizzata a garantire il massimo della rappresentatività, in un sistema caratterizzato da un multipartitismo estremo e da un sistema elettorale proporzionale. La concessione dell'autorizzazione non era automatica, ma subordinata ad una decisione discrezionale dell'Ufficio o Consiglio di Presidenza. Questo doveva infatti verificare che il gruppo richiedente, oltre ad avere alcuni requisiti tecnici oggettivamente osservabili¹³⁴, fosse rappresentativo di un «partito organizzato nel Paese» alla Camera, o «un partito o movimento organizzato nel Paese» al Senato.

Nonostante la natura discrezionale della scelta¹³⁵, l'Ufficio e il Consiglio di Presidenza delle due Camere interpretavano la norma in maniera estensiva, negando l'autorizzazione solamente in casi eccezionali. In questa direzione era andata l'evoluzione della disciplina regolamentare in materia. Alla Camera per la formazione di un gruppo in deroga era stata inizialmente prevista una soglia minima di dieci deputati, ripresa dal nuovo regolamento del 1949. Tale quorum venne eliminato nel 1963, in concomitanza con l'introduzione del requisito della presentazione di proprie liste in tutte le circoscrizioni e del conseguimento di almeno un quoziente e di 300mila voti.

¹³⁴ Alla Camera, il gruppo richiedente doveva aver presentato, con il medesimo contrassegno, in almeno venti collegi, proprie liste di candidati, che avessero ottenuto almeno un quoziente in un collegio e una cifra elettorale nazionale di almeno 300mila voti di lista validi. Al Senato, il gruppo richiedente doveva essere composto da almeno cinque senatori, anche eletti con contrassegni diversi, e aver presentato, con il medesimo contrassegno, proprie liste di candidati in almeno quindici regioni e aver ottenuto eletti in almeno tre regioni.

¹³⁵ Sulla natura discrezionale della decisione il parere degli studiosi non è univoco. D'accordo sono A. CIANCIO, *op. cit.*, p. 50 e A. PLACANICA, A. SANDOMENICO, *op. cit.*, p. 25. Più incerto invece V. COZZOLI, *I gruppi parlamentari alla Camera dei deputati nella XIII legislatura tra evoluzione del sistema politico-istituzionale e riforme regolamentari*, in *Il Parlamento della Repubblica: organi, procedure, apparati / Camera dei deputati*, Camera dei deputati (a cura della), Roma 2001, p. 1025, il quale sottolinea come la decisione in questione sia «una scelta discrezionale, ancorché non totalmente, essendo l'Ufficio di Presidenza chiamato ad esaminare una molteplicità di elementi, sia di carattere politico che di tipo tecnico».

Nel 1971 la riforma regolamentare abbassò dalla totalità a venti i collegi in cui presentare liste, ma soprattutto eliminò l'avverbio "eccezionalmente" riferito alla facoltà dell'Ufficio di Presidenza di concedere le autorizzazioni ai gruppi in deroga, lasciando intendere che l'eccezione non era l'autorizzazione a formare un gruppo in deroga, ma la sua negazione.

Seppur con molto ritardo rispetto alla Camera, pure il Senato aveva adeguato il proprio regolamento allo scopo di facilitare la formazione di gruppi autorizzati. Solamente nel 1977 era stata introdotta la norma che permetteva la costituzione di gruppi con meno di dieci senatori, purché avessero presentato liste in almeno quindici regioni ed avessero ottenuto eletti in almeno cinque di esse. Nel 1983, pur mantenendo ferma a cinque (questa volta esplicitandola) la soglia minima di senatori, il numero di regioni in cui ottenere eletti venne abbassato da cinque a tre, per poter «riflettere nella dialettica parlamentare posizioni politiche che, ancorché non presenti in tutto il territorio nazionale, siano tuttavia portatori di visuali, prospettive, istanze politiche sufficientemente generali, e comunque accolte dall'elettorato in un ambito non marginale»¹³⁶. L'articolo 14.5 del regolamento del Senato venne nuovamente modificato nel 1992: vennero equiparate le nozioni di partito e di movimento politico e venne prevista la possibilità che i cinque senatori necessari per costituire un gruppo in deroga potessero essere stati eletti anche con diversi contrassegni.

4.2.2 Il dibattito in Giunta per il Regolamento alla Camera e la decisione dell'Ufficio di Presidenza di non applicare per via interpretativa l'articolo 14.2 del Regolamento

Questa interpretazione estensiva che aveva accompagnato le norme sulla formazione dei gruppi in deroga sin dalla loro introduzione, venne meno ad inizio anni Novanta¹³⁷. Il passaggio dal sistema consociativo ad uno

¹³⁶ A. APPOLLONI, *op. cit.*, p. 488.

¹³⁷ La riforma del quinto comma dell'articolo 14 del regolamento del Senato attuata nel 1992, semplificando ulteriormente la possibilità di formare gruppi autorizzati, era infatti in contraddizione con la direzione in cui il sistema politico stava andando.

incentrato sul binomio maggioranza-opposizione portò con sé la necessità di porre un freno alla eccessiva frammentazione partitica che caratterizzava la composizione parlamentare.

In questa direzione andarono, a partire dalla XII legislatura¹³⁸ (la prima in cui si applicò il sistema maggioritario), le decisioni dell'Ufficio e del Consiglio di Presidenza riguardo la concessione alle autorizzazioni ai gruppi in deroga.

Alla Camera, il cambio di legge elettorale ebbe ripercussioni immediate sull'applicazione del secondo comma dell'articolo 14. Questo era infatti stato modellato attorno al vecchio sistema elettorale proporzionale: l'ottenimento di «almeno un quoziente in un collegio una cifra elettorale nazionale di almeno trecentomila voti di lista validi» erano i requisiti fissati dal t.u. 361/1957 per poter accedere alla ripartizione in ambito nazionale dei seggi non attribuiti a livello circoscrizionale. Questa perfetta corrispondenza fece in modo che, una volta cambiato il sistema elettorale, i requisiti indicati all'articolo 14.2 rimanessero privi di fondamento, rendendo inapplicabile la norma.

La questione dell'applicazione dell'articolo 14.2 si pose immediatamente, alla luce delle richieste di costituzione in deroga dei gruppi PSI, Patto Segni e Alleanza Democratica. L'Ufficio di Presidenza chiese a riguardo un parere interpretativo della Giunta per il Regolamento, non riuscendo ad individuare un riscontro tra la nuova normativa elettorale e il dettato del comma secondo dell'articolo 14.

Nel dibattito in seno alla Giunta emersero posizioni a favore dell'applicazione della norma in questione e posizioni contrarie. L'orientamento prevalente fu quello di non ritenere possibile un'interpretazione dell'articolo 14.2 per via interpretativa, alla luce delle numerose e troppo marcate differenze tra la disposizione regolamentare e la legge elettorale. Il numero di collegi in cui dover presentare le liste – venti –

¹³⁸ Aprile 1994 – maggio 1996

era «strettamente collegato al numero dei collegi (cioè circoscrizioni) previsti dalla preesistente legge elettorale», trentuno. La legge maggioritaria di collegi ne prevedeva 475, uninominali, a loro volta compresi in 26 circoscrizioni (più la Valle d'Aosta). Il conseguimento di almeno un quoziente elettorale in un collegio e di almeno 300mila voti di lista vennero ritenuti requisiti ormai privi di significato, dal momento che per ottenere un seggio era necessario vincere un collegio uninominale o partecipare alla ripartizione proporzionale ottenendo il 4% dei voti a livello nazionale. Venne evidenziata quindi una inadeguatezza «anche da un punto di vista terminologico», che rendeva impraticabile ogni interpretazione conforme all'attuale disciplina elettorale. Come infatti i collegi della legge proporzionale non erano i collegi della legge maggioritaria, in cui non venivano più presentate liste ma candidati uninominali, così non era possibile equiparare la soglia dei 300mila voti al raggiungimento della soglia del 4%.

Non mancarono teorie sull'applicabilità per via interpretativa del comma secondo dell'articolo 14, mosse soprattutto dall'osservazione che la legge elettorale maggioritaria, mantenendo una quota di seggi da assegnare con un meccanismo proporzionale, intendeva garantire una composizione parlamentare sufficientemente articolata, aperta anche a forze politiche di piccole dimensioni. Tra le ipotesi avanzate, quelle più convincenti riguardavano il requisito del raggiungimento di 300mila voti di lista su base nazionale, che sarebbe «verificabile sulla base del voto per la parte proporzionale». I venti collegi in cui presentare le liste avrebbero potuto essere rapportati «ai collegi uninominali o alle circoscrizioni», cogliendo in questo modo «la *ratio* della disposizione, che è quella di individuare un partito organizzato nel paese che intende partecipare con proprie liste alla competizione su base nazionale». Il requisito del conseguimento di un quoziente in un collegio avrebbe potuto essere interpretato come la conquista di un seggio uninominale. Si osservò inoltre come l'articolo 14 andasse «esaminato nel suo complesso», e il venir meno del comma secondo farebbe perdere di significato anche il comma primo, e che «la norma regolamentare

in questione ha conosciuto nel tempo una evoluzione che ha teso a far venire meno l'iniziale carattere di eccezionalità del riconoscimento dei gruppi minori», spingendo ad una applicazione delle norme «non per equipollenza ma per analogia»¹³⁹.

Nonostante tali teorie l'orientamento della Giunta, pur non pervenuta alla formulazione di un parere formale a causa della complessità della questione, fu quello di considerare inapplicabile il secondo comma dell'articolo 14. Tale interpretazione venne fatta propria dall'Ufficio di Presidenza, che negò l'autorizzazione a costituirsi ai gruppi che ne avevano fatto richiesta.

La decisione di non concedere più autorizzazioni derivò non solamente da motivi tecnici, ma anche da ragioni politiche. L'introduzione di un sistema maggioritario, volto a favorire la nascita di un bipolarismo maggioranza-opposizione, tendeva «a semplificare gli schieramenti e quindi [...] a ridurre il numero di forze politiche [...], a non favorire una frammentazione dei gruppi parlamentari»¹⁴⁰. La disapplicazione del comma secondo dell'articolo 14 derivò quindi anche «dall'esigenza di non contraddire lo spirito della riforma elettorale e del referendum che l'aveva preceduta»¹⁴¹. Questa posizione venne ripresa anche dalla Presidente della Camera Pivetti, la quale, nel negare l'autorizzazione alla costituzione dei gruppi in deroga, evidenziò come «l'orientamento restrittivo seguito dalla Presidenza manifesterebbe una lettura dei gruppi autorizzati in termini di catalizzatori della frammentazione politico-partitica e, pertanto, di ostacolo alla piena realizzazione del principio dell'alternanza, in contrasto con lo “spirito” della modifica del 1993, volta ad affermare una logica maggioritaria, fondata sul bipolarismo e sulla semplificazione degli schieramenti»¹⁴².

¹³⁹ *Bollettino delle Giunte e delle Commissioni parlamentari* del 27 aprile 1994, Camera dei deputati, pp. 4-7.

¹⁴⁰ V. COZZOLI, *op. cit.*, p. 1026.

¹⁴¹ A. APPOLLONI, *op. cit.*, p. 463.

¹⁴² A. CIANCIO, *op. cit.*, p. 53.

4.2.3 Lo scioglimento dei gruppi scesi al di sotto del quorum di 20 deputati

La nuova disciplina riguardo i gruppi in deroga, che segnava una netta frattura con la prassi seguita fino al 1993 dall'Ufficio di Presidenza, pose anche una nuova questione, riguardo la quale fino a quel momento non erano state sollevate particolari perplessità: la permanenza in deroga di un gruppo sceso al di sotto della soglia di venti deputati. Il regolamento della Camera infatti, contrariamente a quello del Senato¹⁴³, non prevedeva espressamente l'ipotesi di scioglimento di un gruppo in corso di legislatura per il venir meno dei requisiti richiesti ai fini della sua costituzione.

La questione era emersa già prima del passaggio al sistema elettorale maggioritario, nell'ottobre del 1991, quando il gruppo della Sinistra Indipendente si ritrovò con meno di venti componenti. Pur non essendo il gruppo rappresentativo di un partito organizzato nel Paese, e quindi non rispettando i requisiti per poter essere autorizzato a costituirsi in deroga, l'Ufficio di Presidenza decise di mantenerlo in vita. Ai fini della decisione influirono diversi fattori, anche esclusivamente politici, come il ruolo politico svolto dal gruppo in questione nell'arco di diverse legislature e il fatto che la soglia minima di componenti fosse venuta meno a causa del decesso di un deputato, il cui subentrante aveva deciso aderire ad un altro gruppo. In tale occasione venne evidenziato come le norme sulla costituzione dei gruppi parlamentari non potessero influire sulla permanenza o meno di questi in caso di riduzione del numero dei componenti, dal momento che «l'articolo 14 disciplina specificamente solo il momento costitutivo dei gruppi parlamentari e non anche le vicende che possono coinvolgerli nel corso della legislatura»¹⁴⁴.

¹⁴³ Art. 14.6 RS: «Quando i componenti di un Gruppo regolarmente costituito si riducano nel corso della legislatura ad un numero inferiore a dieci, il Gruppo è dichiarato sciolto e i Senatori che ne facevano parte, qualora entro tre giorni dalla dichiarazione di scioglimento non aderiscano ad altri Gruppi, vengono iscritti al Gruppo misto, salva la facoltà del Consiglio di Presidenza prevista dal comma precedente».

¹⁴⁴ *Bollettino degli organi collegiali*, n. 59 del 26 novembre 1991, p. 7.

Allo stesso modo si era espresso l'Ufficio di Presidenza l'anno prima, riguardo permanenza di un gruppo in deroga che avesse perso alcuni membri. Interrogato sul fatto se l'autorizzazione ad un gruppo a costituirsi in deroga dovesse ritenersi decaduta a seguito di una riduzione numerica del gruppo stesso in corso di legislatura, l'Ufficio di Presidenza ribadì «il principio per cui l'individuazione dei requisiti necessari ai fini dell'autorizzazione alla costituzione in deroga di un gruppo dovesse essere riferita esclusivamente al momento elettorale, senza che un successivo mutamento delle condizioni inizialmente sussistenti potesse dar luogo ad una nuova valutazione, pena una situazione di permanente instabilità ed insicurezza nell'organizzazione dei gruppi»¹⁴⁵.

Tale approccio a tutela dei gruppi ormai costituiti venne meno dopo la svolta del 1994 e la decisione di non concedere più autorizzazioni per la formazione di gruppi in deroga. Nel corso della XIII legislatura furono diversi i casi di gruppi non autorizzati a rimanere in vita dopo essere scesi al di sotto dei venti componenti. Nel gennaio 1997 il gruppo di Rinnovamento Italiano scese al di sotto di venti deputati. Possedendo tuttavia i requisiti di rappresentatività richiesti dall'articolo 14.2, chiese all'Ufficio di Presidenza l'autorizzazione a rimanere in vita come gruppo in deroga, richiamando il precedente del gruppo di SI del 1991. A sostegno di una decisione in tal senso, venne anche sostenuto come l'assenza di una norma equivalente a quella del comma 6 dell'articolo 14 del regolamento del Senato lasciasse intendere che i gruppi, una volta costituitisi, permarrebbero indefinitamente nella legislatura, indipendentemente dalle vicende alle quali possano andare incontro, e il procedere alla soppressione di un gruppo sceso al di sotto della soglia numerica prevista fosse una decisione frutto di una «discutibile interpretazione estensiva» della norma. La Giunta per il Regolamento, investita della questione, non fece proprio questo ragionamento e affermò come la soglia di venti deputati fosse un «requisito indefettibile» per la

¹⁴⁵ A. APPOLLONI, *op. cit.*, p. 458.

permanenza di un gruppo già costituito, al venir meno del quale si sarebbe dovuto procedere allo scioglimento dello stesso. Tale orientamento era coerente con le indicazioni che in quell'occasione la Giunta diede riguardo la riforma regolamentare in quei mesi in discussione: evidenziando la necessità di superare il regime delle deroghe, raccomandò di «non preconstituire situazioni concrete contrastanti con tale indirizzo tali da pregiudicare successive decisioni in tal senso». Lo stesso ragionamento venne ripreso dall'Ufficio di Presidenza, il quale, negando a Rinnovamento Italiano l'autorizzazione a costituirsi in deroga, deliberò «che non fossero accoglibili, in quella fase [di riforma regolamentare], richieste di autorizzazione alla costituzione in deroga di gruppi parlamentari, ai sensi delle disposizioni previste dal comma 2 dell'articolo 14 del regolamento, non applicabili nella attuale formulazione, così da non preconstituire con le stesse decisioni condizionamenti alle riforme regolamentari in corso»¹⁴⁶. In tale occasione, il gruppo non venne sciolto perché il numero dei componenti fu reintegrato in breve tempo.

In tale contesto intervenne, come anticipato, la riforma del regolamento della Camera la quale, approvata alla fine del 1997, non toccò però le disposizioni relative ai gruppi parlamentari in deroga, nonostante la loro inapplicabilità.

Sulla mancata modifica del comma secondo dell'articolo 14 fece leva il gruppo di Rifondazione Comunista – Progressisti nel chiedere l'autorizzazione a costituirsi in deroga. La richiesta proveniva da tredici deputati che, in seguito alla scissione in Rifondazione Comunista nell'ottobre 1998, si erano rifiutati di confluire nel nuovo gruppo Comunista. I parlamentari richiedenti fecero notare come la norma che disciplinava la formazione di gruppi in deroga fosse in vigore e quindi applicabile, dal momento che la recente riforma regolamentare non aveva ritenuto opportuno

¹⁴⁶ *Bollettino delle Giunte e delle Commissioni parlamentari* del 30 gennaio 1997, Camera dei deputati.

abrogarla o modificarla¹⁴⁷. L'Ufficio di Presidenza tuttavia non modificò orientamento, e non concesse l'autorizzazione.

L'Ufficio di Presidenza confermò l'inapplicabilità dell'articolo 14 in altre tre occasioni nel corso della XIII legislatura, negando l'autorizzazione alla costituzione in deroga ai gruppi del Centro Cristiano Democratico (1998), Rinnovamento Italiano e Unione Democratica della Repubblica (1999), scesi sotto la soglia di venti deputati.

4.2.4 L'unica eccezione: l'autorizzazione a Rifondazione Comunista

L'unica eccezione si ebbe all'inizio della XIV legislatura, nel giugno 2001, con riferimento alla richiesta a costituirsi in deroga del gruppo Rifondazione Comunista, composto da undici deputati. Investita della questione, la Giunta evidenziò come l'articolo 14.2, al di là della

¹⁴⁷ Il deputato Francesco Giordano, nel richiedere l'autorizzazione alla costituzione in deroga del gruppo Rifondazione Comunista – Progressisti, in un'audizione disposta dall'Ufficio di Presidenza osservò: «Circa poi l'obiezione che le condizioni richieste dal comma 2 dell'articolo 14 attengono ad una legge elettorale, non più in vigore, se tale osservazione corrisponde al vero [...] d'altra parte, pur traslando la nuova legge elettorale nella norma in questione, tutti i requisiti, anche da un punto di vista di rappresentanza elettorale, dovrebbero essere rispettati. In tal senso, non sarebbe accoglibile l'interpretazione che vuole l'inapplicabilità del comma 2 poiché fa riferimento ad una legge elettorale superata poiché se così fosse, ci si troverebbe di fronte ad una norma non scritta che discrezionalmente viene usata in contrapposizione ad una norma scritta e vigente e che è tale anche perché non è stata a tutt'oggi modificata. Questo sarebbe tanto più vero se si pensa che le modifiche apportate nel 1997 al Regolamento non contemplano modificazioni inerenti al comma 2 dell'articolo 14, e dunque si dovrebbe ritenere che la norma sia in vigore, dato che la Giunta per il Regolamento — pur intervenendo con esplicite modificazioni alla disciplina sui gruppi parlamentari — nel tempo non ha manifestato la volontà di modificare normativamente la norma in questione. Pertanto, la formulazione dell'articolo 14, comma 2, del Regolamento — ovvero il testuale “può” — deve interpretarsi non nel senso che l'Ufficio di Presidenza, in presenza di tutti i requisiti prescritti per la costituzione di un gruppo che non possieda il numero minimo di venti deputati, possa “arbitrariamente” negare l'autorizzazione, ma esclusivamente nel senso che si debba limitare a verificare l'esistenza o meno di detti requisiti, essendo essa l'unica condizione necessaria per l'autorizzazione in questione». Nel sostenere la propria posizione, Giordano fece notare come il gruppo che si sarebbe dovuto costituire era in possesso di tutti i requisiti previsti dall'articolo 14.2. Il gruppo avrebbe infatti rappresentato un partito, il Partito della Rifondazione Comunista, che era organizzato e presente in tutto il Paese con strutture regionali, provinciali e territoriali, e con rappresentanze consiliari in Regioni, Province e Comuni. Era inoltre in possesso dei requisiti elettorali necessari, avendo il partito di riferimento, nelle elezioni del 21 aprile 1996, ottenuto 3.213.748 voti nella parte proporzionale e vinto 12 seggi uninominali, per un numero complessivo di 35 deputati.

formulazione letterale, fosse volto a consentire la rappresentanza di forze politiche stabilmente organizzate sul territorio, che avessero partecipato alle elezioni con liste proprie e avessero ottenuto almeno il 4% dei voti. Venne rilevato poi come la richiesta avanzata da Rifondazione Comunista si differenziasse da quelle presentate negli anni precedenti: innanzi tutto, non era stata avanzata in corso di legislatura, ma al suo inizio; proveniva da una forza politica stabilmente costituita, che aveva partecipato alle elezioni con liste proprie in tutte le circoscrizioni, superando la soglia del 4%. Alla luce dell'eccezionalità di tali elementi, che non si sarebbero potuti riproporre in corso di legislatura per altre forze politiche, venne autorizzata la costituzione in deroga del gruppo.

4.3 La riforma regolamentare della Camera del 1997

Come più volte ricordato, la riforma elettorale del 1993 segnò il passaggio dal sistema proporzionale, incentrato sul pluripartitismo estremo, a quello maggioritario, fondato sul bipolarismo maggioranza-opposizione. Tale modifica della disciplina elettorale rese necessario un adeguamento del regolamento parlamentare della Camera¹⁴⁸, strutturato sul sistema assembleare emerso dalla riforma del 1971.

Alla riforma del regolamento della Camera, approvata tra il settembre e il novembre 1997, si sarebbe dovuta accompagnare la modifica della Costituzione, di cui si occupò nello stesso periodo la Commissione bicamerale D'Alema appositamente istituita. La riforma del 1997, «principale [...] tentativo di adeguamento dei regolamenti parlamentari all'evoluzione in senso maggioritario e bipolare della forma di governo

¹⁴⁸ Il Senato era stato sottoposto ad un'ampia riforma regolamentare nel 1988, che aveva "novellato" 46 articoli (introducendone 7 *ex novo*). Inoltre, la sua impronta presidenzialistica lo rendeva meno soggetto ai problemi che colpirono l'organizzazione della Camera, il cui regolamento aveva un'impostazione "gruppo-centrica", sulla scorta delle riforme del 1971.

italiana»¹⁴⁹, si inseriva infatti in un disegno più ampio e «intendeva anticipare, a Costituzione vigente, le linee di tendenza dell'evoluzione della forma di governo che già erano emerse»¹⁵⁰. Il fallimento della bicamerale lasciò tuttavia la riforma regolamentare come unico tentativo di adeguamento delle istituzioni al nuovo sistema maggioritario e bipolare.

Le modifiche al regolamento della Camera furono fortemente ispirate alla nuova logica bipolare affermatasi nei rapporti tra forze politiche, superando l'impostazione della «Camera organizzata per gruppi e dai gruppi»¹⁵¹. La riforma perseguì principalmente due obiettivi, coerenti con la nuova impostazione bipolare: la valorizzazione del ruolo della maggioranza e del Governo, e l'introduzione di garanzie per l'opposizione¹⁵². L'idea di fondo era quella di trovare un «soddisfacente equilibrio tra decisione e confronto», ispirandosi al principio della cosiddetta «democrazia decidente»¹⁵³.

Significativa in questo senso fu la codificazione delle nozioni di maggioranza e opposizione, che andò a delinearne un rapporto non più di tipo consociativo, ma alternativo.

La governabilità passò tramite interventi sulla programmazione dei lavori e sul procedimento legislativo¹⁵⁴ e attraverso un accrescimento dei poteri

¹⁴⁹ L. GIANNITI, N. LUPO. *op. cit.*, p. 35.

¹⁵⁰ V. LIPPOLIS, *La riforma del regolamento della Camera dei deputati del 1997 e il Parlamento del bipolarismo*, in Il Filangeri, Quaderno 2007, *cit.*, p. 7.

¹⁵¹ AA. VV., *Il nuovo regolamento della Camera dei deputati illustrato con i lavori preparatori*, *cit.*, p. 10.

¹⁵² N. LUPO, *Il procedimento legislativo in Assemblea, nel rapporto (ancora irrisolto) con il Governo*, in Il Filangeri, Quaderno 2007, *cit.*, pp. 125 ss., ha parlato di «scambio reciproco» tra maggioranza e opposizione, il quale, pur apparendo paritario, si è rivelato con il tempo nettamente favorevole alla prima. Sulla stessa linea G. LASORELLA, *La programmazione dei lavori alla Camera ed i suoi protagonisti: Governo, gruppi e Presidente. Luci ed ombre*, in Il Filangeri, Quaderno 2007, *cit.*, p. 58, che si riferisce alla riforma come ad «uno scambio politico-istituzionale tra maggioranza e opposizione, nel senso di una maggiore certezza dei tempi [...] a favore della maggioranza, contro una maggiore certezza degli spazi [...] a favore dell'opposizione».

¹⁵³ L. VIOLANTE, *Premessa, a Modificazioni al regolamento della Camera dei deputati approvate dall'Assemblea nel 1997*, Camera dei deputati (a cura della), Roma 1998.

¹⁵⁴ Come venne evidenziato dalla Giunta per il Regolamento, la riforma del 1997 nacque anche in risposta a due problemi «egualmente gravi e complessi», ovvero «la crisi della capacità decisionale dell'istituzione parlamentare, dovuta principalmente all'inadeguatezza dei meccanismi di programmazione dei lavori, rivelatisi inidonei a garantire un efficace uso dei tempi e tali da determinare, invece, una consistente sproporzione tra mezzi

dell'Esecutivo all'interno del Parlamento¹⁵⁵. Il ruolo del Parlamento stesso venne concepito diversamente: non più unicamente sede della rappresentanza delle forze politiche, ma anche sede di confronto e decisione. A tutela delle minoranze furono previste misure come tempi riservati, maggiori strumenti di controllo e la prospettiva dell'adozione di uno "Statuto dell'opposizione". Nella stessa direzione andò l'introduzione di strumenti a tutela del singolo parlamentare.

I principali interventi della riforma del 1997 possono essere ricondotti a quattro ambiti: la programmazione dei lavori; il procedimento legislativo e la qualità della legislazione; gli strumenti del sindacato ispettivo; le componenti politiche del gruppo misto.

Qui mi occuperò solamente delle prime tre, rimandando l'analisi dell'introduzione delle componenti politiche al prossimo paragrafo, nel quale si tratterà lo sviluppo del gruppo misto dopo la XII legislatura.

a) La programmazione dei lavori

Alcune delle modifiche più rilevanti andarono ad incidere sugli articoli 23 e 24 del regolamento, quelli contenenti la disciplina dell'organizzazione dei lavori.

La novità più significativa riguardò la soglia necessaria per approvare programma e calendario in sede di Conferenza dei capigruppo: non più l'unanimità, ma «il consenso dei presidenti di Gruppi la cui consistenza

impiegati e risultati effettivamente ottenuti, e la sempre maggiore difficoltà nel governo dei flussi della produzione legislativa, caratterizzati da quantità crescenti e livelli qualitativi in netto declino», *Relazione della Giunta per il Regolamento sull'attuazione delle modificazioni al regolamento della Camera concernenti la riforma del procedimento legislativo*, Atti parlamentari / Camera dei deputati, XIII leg., doc. II-ter, n. 1 del 4 ottobre 2000, p. 2.

¹⁵⁵ Sul rafforzamento del ruolo del Governo in Parlamento non è d'accordo V. LIPPOLIS, *La riforma del regolamento della Camera dei deputati del 1997 e il Parlamento del bipolarismo*, cit., p. 9: «Il grande assente [della riforma] continua a restare, sulla scia di una scelta operata con i regolamenti del 1971, il Governo. Esso continua ad esser privo di autonomi poteri di guida dei procedimenti parlamentari e la sua posizione in Parlamento rimane la più debole nel panorama delle grandi democrazie parlamentari».

numerica sia complessivamente pari almeno ai tre quarti dei componenti» dell'Assemblea¹⁵⁶. Venne rafforzato il ruolo del Governo, che poteva comunicare le proprie priorità «al Presidente della Camera e ai Presidenti dei gruppi [...] almeno due giorni prima» della data di convocazione della Conferenza¹⁵⁷. Allo stesso tempo, furono previste garanzie per le minoranze: il Presidente d'Assemblea doveva infatti riservare «una quota del tempo disponibile agli argomenti indicati dai Gruppi dissenzienti, ripartendola in proporzione alla consistenza di questi»¹⁵⁸. In caso di mancato raggiungimento della maggioranza necessaria all'approvazione di programma e calendario, questi venivano predisposti dal Presidente, il quale doveva garantire ai gruppi di opposizione «un quinto degli argomenti da trattare ovvero del tempo complessivamente disponibile»¹⁵⁹.

Per garantire l'efficacia dei lavori parlamentari e il rispetto del calendario, venne generalizzato il contingentamento dei tempi¹⁶⁰. La Conferenza dei

¹⁵⁶ Critico nei confronti di tale quorum ancora V. LIPPOLIS, *La riforma del regolamento della Camera dei deputati del 1997 e il Parlamento del bipolarismo*, cit., p. 8, che lo ritenne «ben difficile da raggiungere se non in condizioni politiche del tutto particolari e quindi con effetti pratici molto simili all'unanimità».

¹⁵⁷ Il programma e il calendario rimangono «predispost[i] sulla base delle indicazioni del Governo», ex artt. 23.4 e 24.2 RC.

¹⁵⁸ Art. 23.6 RC. Una disciplina simile a tutela delle opposizioni, riguardante però l'approvazione del calendario, è contenuta nell'art. 24.2: «[...] Il Presidente riserva comunque una quota del tempo disponibile agli argomenti indicati dai Gruppi dissenzienti, ripartendola in proporzione alla consistenza di questi [...]».

¹⁵⁹ Art. 24.3 RC, il quale prevede anche che «Gli argomenti, diversi dai progetti di legge, inseriti nel calendario su proposta di Gruppi di opposizione sono di norma collocati al primo punto dell'ordine del giorno delle sedute destinate alla loro trattazione». La disciplina equivalente riguardante il programma è contenuta nell'art. 23.6 RC.

¹⁶⁰ Art. 24.7 RC: «La Conferenza dei presidenti di Gruppo, con la maggioranza prevista dal comma 2, determina il tempo complessivamente disponibile per la discussione degli argomenti iscritti nel calendario dei lavori dell'Assemblea, in rapporto alla loro complessità. Essa, detratti i tempi per gli interventi dei relatori, del Governo e dei deputati del Gruppo misto, nonché quelli per lo svolgimento di richiami al Regolamento e delle operazioni materiali di voto, provvede quindi a ripartire fra i Gruppi, per una parte in misura eguale e per l'altra in misura proporzionale alla consistenza degli stessi, i quattro quinti del tempo complessivamente disponibile per le diverse fasi di esame. Il tempo restante è riservato agli interventi che i deputati chiedano di svolgere a titolo personale, comunicandolo prima dell'inizio della discussione. Il tempo attribuito al Gruppo misto è ripartito fra le componenti politiche in esso costituite, avendo riguardo alla loro consistenza numerica. Per l'esame dei disegni di legge d'iniziativa del Governo, la Conferenza dei presidenti di Gruppo riserva ai Gruppi appartenenti alle opposizioni una quota del tempo disponibile più ampia di quella attribuita ai Gruppi della maggioranza».

capigruppo doveva infatti determinare, con lo stesso quorum previsto per l'adozione di programma e calendario¹⁶¹, «il tempo complessivamente disponibile per la discussione degli argomenti iscritti nel calendario», in base alla loro complessità. La disciplina del contingentamento riguardava sia la discussione generale che l'esame articolo per articolo, ed era valida tanto per i lavori dell'Assemblea quanto per quelli delle commissioni, salvo alcune eccezioni previste dal regolamento¹⁶². Erano previste tutele per le opposizioni e per i singoli parlamentari: a questi ultimi era riservato un quinto del tempo per poter intervenire a titolo personale. Quanto alle opposizioni, queste godevano di un tempo maggiore rispetto ai gruppi di maggioranza nelle discussioni inerenti disegni di legge di iniziativa governativa, e venne istituzionalizzata la figura del relatore di minoranza, cui vennero attribuiti una serie di poteri¹⁶³.

¹⁶¹ *Ex* art. 24.9 RC in caso di mancato raggiungimento del quorum, «la determinazione del tempo disponibile per la discussione e alla conseguente ripartizione provvede il Presidente della Camera».

¹⁶² In base all'art. 24.12 RC per l'applicazione del contingentamento dei tempi all'esame dei progetti di legge costituzionale, di quelli sui quali si può chiedere il voto segreto e, su richiesta di un gruppo, altresì di ulteriori progetti di legge che riguardino «questioni di eccezionale rilevanza politica, sociale o economica riferite ai diritti previsti dalla prima parte della Costituzione», occorre la deliberazione unanime della Conferenza dei capigruppo; o, comunque, lo «slittamento» ad un calendario successivo a quello in cui sia avviato l'esame del progetto di legge in questione.

¹⁶³ Il tempo attribuito ai relatori di minoranza viene determinato in proporzione alla consistenza dei gruppi che rappresentano, e non può comunque essere inferiore a un terzo del tempo attribuito al relatore di maggioranza. Tra le prerogative dei relatori di minoranza vi sono la possibilità di chiedere al Governo, nello svolgimento della relazione, di rispondere su determinate questioni attinenti ai presupposti e agli obiettivi dei disegni di legge d'iniziativa del Governo stesso, nonché sulle conseguenze di carattere finanziario e ordinamentale derivanti dall'applicazione delle norme contenute nei progetti di legge; e la possibilità di presentare, nel termine stabilito dal Presidente, un solo subemendamento riferito a ciascun emendamento o articolo aggiuntivo presentato dalla commissione o dal Governo, in aggiunta a quelli che possono essere presentati da un presidente di gruppo o da trenta deputati. Ciascuna relazione di minoranza reca un proprio articolato, anche parzialmente alternativo al testo della commissione, che può essere posto in votazione, su richiesta del relatore di minoranza, come emendamento interamente sostitutivo di ciascun articolo, con precedenza sugli altri emendamenti sostitutivi.

b) Il procedimento legislativo e la qualità della legislazione

Il complesso di norme maggiormente innovativo¹⁶⁴ fu quello riguardante il procedimento legislativo, su cui si intervenne con il dichiarato intento di migliorare la qualità delle leggi. Gli interventi rilevanti furono tre: il rafforzamento dell'istruttoria, l'istituzione del Comitato per la legislazione e la modifica della disciplina riguardante la votazione degli emendamenti.

L'istruttoria costituisce quella fase del procedimento in Commissione in cui vengono acquisiti «gli elementi di conoscenza necessari per verificare la qualità e l'efficacia» del provvedimento. La riforma del 1997, riprendendo le linee guida tracciate dalle circolari dei Presidenti delle Camere del gennaio di quell'anno, ne intensificò i compiti. Il nuovo articolo 79 del regolamento, al quarto comma, indicava gli aspetti che l'istruttoria deve considerare: la necessità dell'intervento legislativo; la conformità della disciplina proposta con la Costituzione, la normativa europea e il rispetto delle competenze delle autonomie territoriali; la fattibilità e l'economicità dell'intervento; l'inequivocità e la chiarezza delle disposizioni. Nella fase istruttoria le commissioni possono richiedere al Governo dati, informazioni e relazioni tecniche.

Con il dichiarato scopo di migliorare la qualità della legislazione, la riforma introdusse il Comitato per la legislazione, un organo chiamato ad «esprimere esprime pareri alle Commissioni sui progetti di legge da queste esaminati»¹⁶⁵ con riguardo alla loro «omogeneità, alla semplicità, chiarezza e proprietà della loro formulazione, nonché all'efficacia di essi per la semplificazione e il riordinamento della legislazione vigente»¹⁶⁶. Il Comitato venne inteso come organo di carattere tecnico, finalizzato alla migliore redazione dei testi legislativi, come dimostrato dalla sua composizione: dieci deputati, nominati dal Presidente d'Assemblea in modo da garantire la

¹⁶⁴ A. CIANCIO, *op. cit.*, p. 133.

¹⁶⁵ Art. 16-bis.3 RC.

¹⁶⁶ Art. 16-bis.4 RC.

rappresentanza paritetica di maggioranza e opposizione, e presieduto a turno da ognuno dei suoi membri per sei mesi.

La novità più significativa riguardante il procedimento legislativo è stata sicuramente la nuova disciplina degli emendamenti, che introdusse limiti alla loro presentazione e nuove modalità di votazione, in chiave marcatamente antiostruzionistica¹⁶⁷. Potevano essere presentati emendamenti in Assemblea solamente se riferiti ad argomenti «già considerati nel testo o negli emendamenti presentati e giudicati ammissibili in Commissione»¹⁶⁸. Venne definitivamente superato il principio secondo il quale ogni emendamento presentato dovesse essere votato: il nuovo comma ottavo dell'articolo 85 formalizzò la possibilità per il Presidente di Assemblea di procedere a votazioni riassuntive o per principi, accorpendo gli emendamenti simili in un'unica votazione¹⁶⁹. Venne prevista la facoltà dei gruppi di segnalare gli emendamenti ritenuti importanti, dei quali sarebbe stata garantita la votazione in ogni caso: ogni gruppo ha diritto a veder votati un numero di emendamenti segnalati «non inferiore in media, per ciascun articolo, ad un decimo del numero dei componenti del Gruppo stesso»¹⁷⁰, soglia che è

¹⁶⁷ A. CIANCIO, *op. cit.*, p. 135.

¹⁶⁸ Art. 86.1 e art. 86.5 RC.

¹⁶⁹ Art. 85.8 RC: «Qualora siano stati presentati ad uno stesso testo una pluralità di emendamenti, subemendamenti o articoli aggiuntivi tra loro differenti esclusivamente per variazione a scalare di cifre o dati o espressioni altrimenti graduate, il Presidente pone in votazione quello che più si allontana dal testo originario e un determinato numero di emendamenti intermedi sino all'emendamento più vicino al testo originario, dichiarando assorbiti gli altri. Nella determinazione degli emendamenti da porre in votazione il Presidente terrà conto dell'entità delle differenze tra gli emendamenti proposti e della rilevanza delle variazioni a scalare in relazione alla materia oggetto degli emendamenti. Qualora il Presidente ritenga opportuno consultare l'Assemblea, questa decide senza discussione per alzata di mano. È altresì in facoltà del Presidente di modificare l'ordine delle votazioni quando lo reputi opportuno ai fini dell'economia o della chiarezza delle votazioni stesse».

¹⁷⁰ Art. 85-*bis*.1 RC: «I Gruppi possono segnalare, prima dell'inizio dell'esame degli articoli, gli emendamenti, gli articoli aggiuntivi e i subemendamenti da porre comunque in votazione qualora si proceda, in applicazione del comma 8 dell'articolo 85, a votazioni riassuntive o per principi. In tal caso è garantita, con riferimento al progetto di legge nel suo complesso, la votazione di un numero di emendamenti, articoli aggiuntivi e subemendamenti, presentati dai deputati appartenenti a ciascuno dei Gruppi che abbiano provveduto a segnalarli a norma del periodo precedente, non inferiore in media, per ciascun articolo, ad un decimo del numero dei componenti del Gruppo stesso».

elevata a un quinto dei componenti per i disegni di legge di conversione dei decreti legge¹⁷¹. Il Presidente può comunque porre in votazione emendamenti dei quali riconosca la rilevanza, presentati da deputati che dissentano dal proprio gruppo¹⁷².

I nuovi provvedimenti riguardanti la programmazione dei lavori e il procedimento legislativo restituirono un ruolo centrale all'Assemblea, che tornò ad essere la sede privilegiata per l'approvazione dei provvedimenti normativi, funzione che era stata svolta negli ultimi decenni dalle Commissioni. Un'Assemblea forte fece diventare il Governo il centro decisionale del sistema politico: per la maggioranza era infatti molto più semplice controllare un unico centro decisionale, ossia l'Assemblea, piuttosto che le Commissioni¹⁷³. La maggioranza e il Governo assunsero quindi «la direzione effettiva dell'attività legislativa», grazie alle loro «posizione sostanziale di supremazia in ordine all'organizzazione dei lavori»¹⁷⁴.

c) Gli strumenti del sindacato ispettivo

Il rafforzamento dei diritti delle opposizioni passò anche attraverso una riorganizzazione dei poteri ispettivi e di controllo. Tre le misure introdotte: il *premier question time*, le interrogazioni a risposta immediata in Commissione e le interpellanze urgenti.

¹⁷¹ Art. 85-bis.2 RC.

¹⁷² Art. 85-bis.3 RC.

¹⁷³ N. LUPO, *Il procedimento legislativo in Assemblea, nel rapporto (ancora irrisolto) con il Governo, cit.*, p. 133.

¹⁷⁴ A. CIANCIO, *op. cit.*, p. 136. La nuova posizione centrale del Governo e della maggioranza viene criticata da V. LIPPOLIS, *La riforma del regolamento della Camera dei deputati del 1997 e il Parlamento del bipolarismo, cit.*, pp. 13 ss: il Governo ha, secondo l'A., «preso nelle sue mani il timone della legislazione sottraendolo al Parlamento», provocando uno sminuimento del ruolo dell'Assemblea, la quale «non esercita il controllo sulla legislazione di iniziativa governativa». In sostanza «La perdita di centralità del Parlamento legislatore non è compensata dall'esercizio dei poteri di controllo e indirizzo», portando ad una eccessiva divaricazione dei ruoli: un Governo troppo potente da un lato, che non ha un adeguato contrappeso in un Parlamento troppo debole.

Per le interrogazioni a risposta immediata venne prevista un'apposita seduta dell'Assemblea (quella del mercoledì), introducendo la possibilità di rivolgerle non solamente ai ministri (una volta a settimana), ma anche al Presidente del Consiglio o al Vicepresidente (due volte a settimana)¹⁷⁵. Lo stesso istituto (con la differenza che in questo caso non poteva essere invitato a rispondere il Presidente del Consiglio) venne introdotto nelle Commissioni, da svolgersi due volte al mese¹⁷⁶. Vennero poi previste, con il medesimo scopo, le interpellanze urgenti: presentate da un Presidente di gruppo o trenta deputati¹⁷⁷ entro il martedì, da svolgersi il giovedì¹⁷⁸.

4.4 Le componenti politiche del gruppo misto

Una novità di enorme rilevanza introdotta dalla riforma regolamentare del 1997 fu la previsione delle componenti politiche all'interno del gruppo misto.

4.4.1 L'origine e lo scopo del gruppo misto

Il gruppo misto venne previsto già dall'introduzione dei gruppi parlamentari, nel 1920. Il primo articolo aggiuntivo al regolamento della Camera dei deputati, al quarto comma, stabiliva che i deputati che dichiaravano il proprio gruppo di appartenenza o appartenevano ad un gruppo senza i requisiti numerici per poter costituire un gruppo parlamentare (chiamato ancora "Ufficio"), «costituiscono un unico Ufficio misto».

Il gruppo misto nacque come diretta conseguenza del principio dell'obbligatorietà per tutti i deputati di appartenere ad un gruppo parlamentare¹⁷⁹. Con l'introduzione dei gruppi all'interno

¹⁷⁵ Art. 135-*bis* RC.

¹⁷⁶ Art. 135-*ter* RC.

¹⁷⁷ Art. 138-*bis*.1 RC: «Ciascun presidente di Gruppo può sottoscrivere non più di due interpellanze urgenti per ogni mese di lavoro parlamentare; ciascun deputato può sottoscriverne non più di una per il medesimo periodo».

¹⁷⁸ Art. 138-*bis* RC.

¹⁷⁹ G.F. CIAURRO, *Gli organi della Camera*, in *Il regolamento della Camera dei deputati. Storia, istituti, procedure*, cit., p. 245.

dell'organizzazione della Camera venne deciso infatti di non ammettere la figura del deputato *uti singulus*, ma di imporre agli eletti, «entro cinque giorni dal prestato giuramento», di indicare il proprio gruppo di appartenenza. A tale proposito il regolamento non parlava di facoltà, ma esplicitava che i deputati fossero «tenuti» a dichiarare di quale gruppo facessero parte.

Tale obbligo di appartenenza sollevò non poche proteste già durante le discussioni per l'approvazione delle riforme del 1920. Molto critico a riguardo fu Gaetano Salvemini, che mise in evidenza come all'interno dell'«Ufficio promiscuo» una maggioranza fittizia avrebbe sempre sopraffatto la minoranza, riducendo all'impotenza i deputati indipendenti, e si oppose all'obbligatorietà di appartenenza ad un gruppo, ritenendola una forzatura nei confronti di deputati con idee politiche differenti e in completo disaccordo tra loro¹⁸⁰.

Il gruppo misto venne previsto anche nei regolamenti repubblicani, tanto alla Camera quanto al Senato. Nel periodo che andò dal 1948 al 1993 svolse quella funzione residuale per la quale era stato pensato, raccogliendo pochi parlamentari “indipendenti” o appartenenti a minoranze linguistiche. Tale ruolo venne favorito dalle caratteristiche del sistema politico: partitismo stabile e strutturato, pluralismo estremo e sistema elettorale proporzionale¹⁸¹.

4.4.2 L'introduzione delle componenti politiche del gruppo misto alla Camera come risposta alla disapplicazione dell'articolo 14.2 del regolamento e alla conseguente “ipertrofia” del gruppo misto

Nel 1997 il regolamento della Camera, al quarto comma dell'articolo 14, recitava: «I deputati i quali non abbiano fatto la dichiarazione prevista nel comma 3 [dichiarare entro due giorni dalla prima seduta al Segretario generale il gruppo di appartenenza], o non appartengano ad alcun Gruppo, costituiscono un unico Gruppo misto»¹⁸².

¹⁸⁰ *Atti parlamentari*, XXV leg., 24 luglio 1920 p. 3877 e 26 luglio 1920 p. 3969.

¹⁸¹ E. CANITANO, *op. cit.*, p. 184

¹⁸² Allo stesso modo, l'art. 14.4 del regolamento del Senato recita: «Ciascun Gruppo dev'essere composto da almeno dieci Senatori. I Senatori che non abbiano dichiarato di

La riforma regolamentare di quell'anno introdusse una novità riguardante la composizione interna: la possibilità di formarvi delle componenti politiche¹⁸³.

Tale decisione fu una conseguenza delle trasformazioni del sistema negli anni Novanta. Come già ampiamente analizzato, la riforma elettorale del 1993 diede un impulso verso la trasformazione del sistema in senso bipolare e una delle conseguenze di tale nuovo approccio fu il tentativo di ridurre la frammentazione politica. È in quest'ottica che la Giunta per il regolamento e l'Ufficio di Presidenza della Camera decisero, nel 1994, di non concedere più autorizzazioni per la costituzione di gruppi parlamentari in deroga, dichiarando inapplicabile il comma secondo dell'articolo 14 del regolamento¹⁸⁴.

La sospensione delle autorizzazioni ai gruppi in deroga provocò un'esplosione del gruppo misto, che raggiunse dimensioni abnormi: da gruppo residuale divenne il contenitore non solo di singoli parlamentari, ma anche di interi movimenti politici, fungendo talvolta anche da "camera di compensazione" per parlamentari in transizione da un gruppo ad un altro¹⁸⁵.

voler appartenere ad un Gruppo formano il Gruppo misto»; inoltre, il comma 6 dello stesso articolo prevede che, in caso di scioglimento di un gruppo i cui componenti diventino meno di dieci, i Senatori appartenenti al gruppo sciolto «qualora entro tre giorni dalla dichiarazione di scioglimento non aderiscano ad altri Gruppi, vengono iscritti al Gruppo misto, salva la facoltà del Consiglio di Presidenza» di autorizzare la permanenza del gruppo in deroga.

¹⁸³ Le componenti politiche del gruppo misto vennero istituzionalizzate alla Camera con la riforma del 1997, mentre non vennero mai riconosciute al Senato, ad eccezione del primo comma dell'articolo 156-*bis*, introdotto nel 1988: «I Presidenti dei Gruppi parlamentari, a nome dei rispettivi Gruppi, ed i rappresentanti delle componenti politiche del Gruppo misto, possono presentare non più di una interpellanza di Gruppo al mese».

¹⁸⁴ Come abbiamo visto la decisione della Giunta per il regolamento e dell'Ufficio di Presidenza di non autorizzare più gruppi in deroga derivò dalla sopravvenuta inapplicabilità delle disposizioni contenute nell'art. 14.2 RC, le quali erano riferite alla legge elettorale proporzionale precedente quella del 1993. Nell'interpretazione della Giunta e dell'Ufficio di Presidenza tuttavia pesò indubbiamente la trasformazione del sistema da proporzionale a maggioritario e bipolare, con la conseguente propensione ad una semplificazione del quadro parlamentare tramite una riduzione del numero dei gruppi.

¹⁸⁵; S. CURRERI, *I gruppi parlamentari nella XIII legislatura*, in *Rassegna parlamentare*, n. 2, 1999, p. 310, ha osservato come il gruppo misto abbia assunto «i connotati di comoda area di parcheggio politico in cui movimenti politici e singoli parlamentari provvisoriamente stazionano, in attesa di ulteriori sviluppi del quadro politico, scontando una sorta di quarantena politica, un periodo cioè di decantazione necessario per liberarsi

La sopravvenuta inapplicabilità dell'articolo 14, comma secondo, del regolamento fu una delle cause principali della «patologica ipertrofia»¹⁸⁶ del gruppo misto; tuttavia, non fu l'unica. Accanto ad essa sono state individuate altre ragioni che portarono il gruppo misto a diventare «una sorta di torre di Babele, nella quale gruppi numerosi ed eterogenei, forniti di una propria connotazione politica si trovano costretti ad una convivenza forzata»¹⁸⁷. Innanzi tutto la difficoltà di molte forze politiche di adeguarsi al sistema bipolare, accettando la logica maggioritaria; poi il mantenimento di una quota proporzionale nella legge elettorale, che permise l'ingresso in Parlamento anche di forze politiche di piccole dimensioni; il maggior grado di autonomia acquisito dai parlamentari rispetto ai partiti di appartenenza; infine, il «persistente stato di fibrillazione della realtà politica caratterizzata dalla perdurante situazione di assestamento»¹⁸⁸.

La nuova dimensione del gruppo misto pose problemi riguardo la sua gestione. La disomogeneità politica che lo caratterizzava ne rendeva complicata la governabilità interna, compromettendo tanto il perseguimento di posizioni unitarie e comuni quanto la tutela delle minoranze presenti in esso¹⁸⁹.

La riorganizzazione interna del gruppo misto inserita nella riforma regolamentare del 1997 servì quindi a rispondere a questi due problemi: dare visibilità alle forze piccole minori, che non potevano più costituirsi in gruppi in deroga, e assicurare una maggiore governabilità del gruppo, arrivato a contenere moltissimi parlamentari di tutti gli orientamenti politici.

gradualmente delle “scorie” della precedente militanza politica e presentarsi verginalmente pronti alla nuova esperienza, senza esclusione di continuità». Parzialmente in disaccordo V. COZZOLI, *op. cit.*, p. 1030-1031, secondo il quale il gruppo misto «non ha rappresentato una semplice “area di parcheggio” temporanea», ma è diventato «un “supergruppo” in cui convivono stabilmente forze politiche dall'identità assai diversificata i cui orientamenti sono difficilmente riconducibili ad una seppur minima univocità».

¹⁸⁶ S. MERLINI, *op. cit.*, p. 15.

¹⁸⁷ Intervento del Vicepresidente della Camera Pierluigi Petrini, Giunta per il regolamento, Camera dei deputati, 23 gennaio 1997, p. 5.

¹⁸⁸ V. COZZOLI, *op. cit.*, p. 1030.

¹⁸⁹ A. CIANCIO, *op. cit.*, p. 140.

Le componenti politiche vennero introdotte con il quinto comma all'articolo 14: «I deputati appartenenti al Gruppo misto possono chiedere al Presidente della Camera di formare componenti politiche in seno ad esso, a condizione che ciascuna consista di almeno dieci deputati. Possono essere altresì formate componenti di consistenza inferiore, purché vi aderiscano deputati, in numero non minore di tre, i quali rappresentino un partito o movimento politico la cui esistenza, alla data di svolgimento delle elezioni per la Camera dei deputati, risulti in forza di elementi certi e inequivoci, e che abbia presentato, anche congiuntamente con altri, liste di candidati ovvero candidature nei collegi uninominali. Un'unica componente politica all'interno del Gruppo misto può essere altresì costituita da deputati, in numero non inferiore a tre, appartenenti a minoranze linguistiche tutelate dalla Costituzione e individuate dalla legge, i quali siano stati eletti, sulla base o in collegamento con liste che di esse siano espressione, nelle zone in cui tali minoranze sono tutelate».

Le componenti politiche potevano essere di tre tipi:

- componente politica formata da almeno dieci deputati;
- componente politica formata da almeno tre deputati, purché questi rappresentino un partito o movimento che rispetti determinati requisiti politici ed elettorali;
- una sola componente politica in rappresentanza delle minoranze linguistiche tutelate dalla Costituzione, composta da almeno tre deputati eletti nelle zone in cui sono tutelate le minoranze a cui appartengono.

La disciplina delle componenti politiche riprendeva quella dei gruppi parlamentari e in deroga: la componente politica con un certo numero di parlamentari poteva formarsi in rispetto di un solo requisito numerico, mentre quella di dimensioni ridotte (in questo caso minimo tre deputati, mentre per i gruppi autorizzati non era previsto un limite minimo di aderenti) deve rispettare anche un requisito politico. Ad esse vennero attribuiti poteri rilevanti, tanto riguardo i tempi a disposizione nelle discussioni, quanto

riguardo la partecipazione ai lavori di alcuni organi collegiali della Camera¹⁹⁰.

L'introduzione delle componenti politiche sollevò numerose critiche. Si trattava di un provvedimento che andava in controtendenza rispetto al pacchetto di riforme nel quale era inserito. La modifica regolamentare del 1997 aveva come obiettivo quello di adeguare la struttura parlamentare al sistema bipolare e maggioritario, e diretta conseguenza di tale approccio sarebbe dovuta essere una riduzione dei soggetti politici in campo. La nascita delle componenti politiche andava invece nella direzione opposta¹⁹¹, «in contraddizione con [...] il complesso delle riforme regolamentari degli anni Novanta». Invece di «alimentare la coagulazione del quadro politico come avrebbe richiesto il meccanismo elettorale maggioritario», la nuova organizzazione interna al gruppo misto «ha costituito [...] fattore di spinta

¹⁹⁰ Un rappresentante per ogni componente politica composta da almeno dieci deputati e un rappresentante per la componente politica espressione delle minoranze linguistiche possono partecipare, se invitati dal Presidente «ove la straordinaria importanza della questione da esaminare lo richieda», a partecipare alla Conferenza dei presidenti di gruppo; la presenza di tali rappresentanti è solamente consultiva, dal momento che per le deliberazioni concernenti l'organizzazione dei lavori si considera la posizione unitaria espressa dal Presidente del gruppo misto (art. 13.2 RC); l'attribuzione di locali, attrezzature e contributi a carico del bilancio della Camera spettanti al gruppo misto, viene stabilita «avendo riguardo al numero e alla consistenza delle componenti politiche in esso costituite, in modo tale da poter essere ripartite fra le stesse in ragione delle esigenze di base comuni e della consistenza numerica di ciascuna componente» (art. 15.3 RC); la costituzione degli organi direttivi del gruppo misto deve rispecchiare le varie componenti politiche, e i membri eletti rappresentano la componente politica di appartenenza; le deliberazioni degli organi direttivi devono tenere «proporzionalmente conto della consistenza numerica delle componenti politiche» (art. 15-bis RC); per quanto riguarda la programmazione dei lavori, la quota di tempo attribuita al gruppo misto è ripartita «fra le componenti politiche in esso costituite, avendo riguardo alla loro consistenza numerica» (art. 24.7 RC); sono poi previste numerose prerogative in capo ai singoli deputati.

¹⁹¹ Sulla contraddizione tra l'istituzione delle componenti politiche e le altre riforme del 1997 l'accordo degli studiosi è unanime. Per V. COZZOLI, *op. cit.*, p. 1032, il «riconoscimento delle componenti politiche all'interno del gruppo misto» è un «elemento asimmetrico [...] rispetto al panorama istituzionale di sfondo – sia sotto il profilo della legislazione elettorale maggioritaria che della forma di governo, che tendono all'aggregazione dei poli e alla semplificazione politica». Per E. CANITANO, *op. cit.*, p. 195, «l'art. 14.5 reg. Camera dei deputati costituisce un'anomalia sotto il profilo dei criteri di efficienza del sistema e dell'economicità procedurale che vengono indicati come i principi e gli obiettivi fondanti delle modifiche regolamentari del 1997». Per S. MERLINI, *op. cit.*, p. 16, la possibilità di formare componenti politiche abbia «favorito una nuova frammentazione del nostro sistema politico, in contraddizione con i principi diversi posti contemporaneamente, nel 1997».

alla disgregazione politica tipica dei sistemi proporzionali»¹⁹², causando «la tendenza a ridimensionare la spinta in senso bipolare generalmente perseguita dalla riforma regolamentare, contribuendo così ad accentuare la frammentazione delle forze politiche in Parlamento»¹⁹³. Inoltre, tale novità ha prodotto una notevole asimmetria tra l'organizzazione interna dei gruppi misti delle due Camere: al Senato, infatti, le componenti politiche non vennero introdotte e ancora oggi, pur se accettate per prassi, non sono previste dal regolamento¹⁹⁴.

È stato osservato come i due problemi ai quali si voleva far fronte tramite l'introduzione delle componenti politiche si sarebbero potuti affrontare tramite decisioni differenti e meno contraddittorie con il nuovo sistema maggioritario. In sede di Giunta per il regolamento venne presentata dall'on. Calderisi una proposta coerente con il contesto bipolare: la previsione, all'interno del gruppo misto, di due componenti, composte una dai deputati che avevano votato la mozione di fiducia al Governo, e l'altra da coloro che non l'avevano votata, e in caso la possibilità di prevedere una terza componente riservata ai deputati che non ritenevano di aderire all'una o all'altra¹⁹⁵. Tale proposta, come molte altre, rimase tuttavia inascoltata.

4.5 Il fenomeno del transfughismo

Tra le cause che portarono all'esplosione del gruppo misto vi fu l'aumento della mobilità parlamentare, fenomeno che gli studiosi hanno chiamato, con accezione dispregiativa, "transfughismo". Nel passaggio da un gruppo all'altro infatti i parlamentari stazionavano nel gruppo misto, come a voler acquisire una nuova "verginità politica".

¹⁹² A. CIANCIO, *op. cit.*, pp. 142-143.

¹⁹³ E. CANITANO, *op. cit.*, p. 196.

¹⁹⁴ Ad eccezione, come detto, del richiamo all'art. 156-bis.

¹⁹⁵ Giunta per il regolamento, Camera dei deputati, 26 febbraio 1997.

Il fenomeno della mobilità parlamentare, consistente nel cambio di gruppo di un deputato o senatore, è sempre esistito nel Parlamento italiano, ma ha conosciuto un'esplosione dalla XIII legislatura.

Nel periodo che va dal 1948 al 1993, tale fenomeno era quasi del tutto sconosciuto. La presenza di partiti forti, radicati sul territorio e caratterizzati ideologicamente faceva in modo che l'uscita di un parlamentare dal proprio gruppo ne decretasse la «morte politica»¹⁹⁶. Per tale ragione le migrazioni singole erano pressoché inesistenti e il fenomeno riguardava soprattutto intere frange di gruppi, che fuoriuscivano da questi in seguito a scissioni intervenute all'interno del partito. Racchiuso in tali limiti, il transito dei parlamentari veniva visto perfino come un indicatore del buon funzionamento della dinamica parlamentare, «una valvola di sicurezza [...] che consente di conciliare la sussistenza di una rigida disciplina di gruppo, con la libertà del mandato»¹⁹⁷.

4.5.1 Le cause dell'aumento della mobilità parlamentare

Dal 1993, ma soprattutto dall'avvio della XIII legislatura (1996-2001), il fenomeno della mobilità parlamentare ha assunto dimensioni sempre maggiori.

Le cause di questo improvviso aumento sono state diverse. Innanzi tutto, la legge elettorale. Il sistema misto-maggioritario, prevedendo collegi uninominali per l'assegnazione dei tre quarti dei seggi, ha provocato un allentamento del vincolo precedentemente esistente tra eletto e partito. Il collegio uninominale crea un collegamento diretto molto più stretto tra eletto ed elettore di quanto non lo faccia un sistema proporzionale di lista, ancorché con preferenza. Un parlamentare eletto in un collegio ha un elettorato circoscritto e ben individuabile, al quale è legato molto più che al partito con il quale si è presentato: la rielezione dipende dal soddisfacimento delle

¹⁹⁶ S. CURRERI, *Gruppi parlamentari e norme anti-transfughismo*, in Il Filangeri, Quaderno 2015-2016: *Il Parlamento dopo il referendum costituzionale*, Jovene, Napoli 2016, p. 117.

¹⁹⁷ A. CIANCIO, *op. cit.*, p. 245.

richieste degli elettori del collegio, non dal rispetto delle direttive del partito. Tale sistema maggioritario valorizza «l'elemento personale a scapito di quello partitico»¹⁹⁸ e spinge il parlamentare a rivendicare «maggiore autonomia e libertà di iniziativa politica rispetto al partito e, in sede parlamentare, al gruppo»¹⁹⁹, considerando «sempre meno vincolante e cogente la disciplina di partito»²⁰⁰.

La responsabilità dell'esplosione del transfughismo non può però essere attribuita solamente al sistema elettorale²⁰¹, che può essere considerato al più una concausa. La spinta decisiva all'allentamento del legame eletto-partito e al conseguente aumento della mobilità parlamentare è venuta dalla crisi che ha colpito i partiti. Il crollo delle ideologie ha provocato una crisi d'identità dei partiti e del sistema politico in generale: è venuta meno la *conventio ad excludendum*, che aveva caratterizzato quarant'anni di politica italiana; i confini tra forze politiche sono divenuti più labili, e con essi anche i legami tra eletti e partiti di provenienza²⁰². Con il crollo delle ideologie che erano state alla base del sistema, rimanevano solamente i partiti, con le loro idee e proposte più o meno simili, e si è perso il senso di appartenenza al partito quasi fideistico che aveva accompagnato il parlamentarismo della cd. Prima Repubblica.

Che la responsabilità del transfughismo non fosse (unicamente) della legge elettorale è dimostrato dal fatto che i parlamentari che hanno “cambiato casacca” non sono stati solamente quelli eletti nei collegi uninominali, ma

¹⁹⁸ V. COZZOLI, *op. cit.*, p. 1048.

¹⁹⁹ A. CIANCIO, *op. cit.*, p. 248.

²⁰⁰ V. COZZOLI, *op. cit.*, p. 1048.

²⁰¹ R. BIN, *La disciplina dei gruppi parlamentari*, in AIC, *Il Parlamento*, Cedam, Padova 2001, sostiene che «I dati empirici non confermano [...] la comune affermazione per cui l'elezione con il sistema maggioritario uninominale tende a rafforzare comportamenti individualistici. Insomma, la responsabilità di questi intensi fenomeni migratori non sembra imputabile direttamente alla componente maggioritaria sistema elettorale ibrido adottato in Italia, quanto piuttosto alla forte frammentazione e instabilità politica, e all'esigenza che sentono i leader dei piccoli partiti o di frange dei movimenti politici di elevare la mobilità propria e della propria componente politica per non restare schiacciati dall'immagine e dalla linea politica del leader del proprio schieramento di appartenenza: è un problema di visibilità».

²⁰² A. CIANCIO, *op. cit.*, p. 249.

anche quelli eletti in liste bloccate nella quota proporzionale. Mentre infatti i primi «hanno rivendicato una particolare autonomia in forza del preteso consenso espresso direttamente sulle loro persone», i secondi avrebbero dovuto «in teoria sentirsi maggiormente vincolati ai partiti che non solo li avevano candidati ma, inserendoli in (una posizione di vertice nella graduatoria della) lista, ne avevano, di fatto, determinato l'elezione»²⁰³.

Un altro elemento che ha influito sull'incremento della mobilità parlamentare è stato lo svolgimento della competizione elettorale tra coalizioni e non più tra liste singole. Le forze politiche che formano la coalizione in Assemblea tornano a dividersi per dare vita ai propri gruppi, «consentendo così agli eletti una certa libertà di movimento all'interno dello schieramento»²⁰⁴. Gli eletti, una volta entrati in Parlamento, hanno ritenuto infatti che il trasferimento da un gruppo all'altro all'interno della stessa coalizione non fosse «un tradimento del [...] patto elettorale»²⁰⁵.

Accanto alle motivazioni legate alle caratteristiche del sistema vi sono poi le ragioni politico-ideologiche che hanno spinto i singoli parlamentari a cambiare gruppo²⁰⁶. Queste ultime possono essere determinate da un effettivo disagio politico nei confronti del gruppo, soprattutto quando è il gruppo ad allontanarsi dal programma elettorale. Tuttavia, più spesso il transfughismo è legato a ragioni personali, legate a prospettive di carriera, aspettative di rielezione, addirittura un tornaconto economico²⁰⁷.

²⁰³ S. CURRERI, *Democrazia e rappresentanza politica. Dal divieto di mandato al mandato di partito*, Firenze University Press, Firenze 2004, pp. 11-12.

²⁰⁴ V. COZZOLI, *op. cit.*, p. 1048.

²⁰⁵ A. CIANCIO, *op. cit.*, p. 252.

²⁰⁶ Per S. CURRERI, *Gruppi parlamentari e norme anti-transfughismo, cit.*, p. 121, tra le cause del transfughismo vi è anche «l'insopprimibile vocazione trasformista inscritta nel patrimonio storico della nostra classe politica». Allo stesso modo si esprimeva l'A. in *Democrazia e rappresentanza politica. Dal divieto di mandato al mandato di partito, cit.*, pp. 23-24, in cui si riferisce alla mobilità parlamentare come alla «ultima riprova della natura per così dire "genetica" del secolare italico vizio del trasformismo, di cui è fin dalle origini contrassegnata la nostra storia politico-costituzionale».

²⁰⁷ S. CURRERI, *Democrazia e rappresentanza politica. Dal divieto di mandato al mandato di partito, cit.*, p. 27.

4.5.2 *Gli effetti del transfughismo*

Le conseguenze della mobilità parlamentare non si limitano alla variazione numerica della consistenza dei gruppi, ma vanno ben oltre, arrivando a mettere in crisi la tenuta del governo in carica. Ricorrendo alla possibilità di cambiare gruppo a proprio piacimento, i parlamentari possono transitare liberamente dalla maggioranza all'opposizione (e viceversa), risultando quindi determinanti per la caduta e la formazione degli esecutivi. Possono inoltre, agevolati in ciò dalle altre disposizioni regolamentari, dare vita, a legislatura in corso, a gruppi parlamentari non corrispondenti ad alcuna forza politica, privi di identità e di legittimazione elettorale.

Il transfughismo, in sintesi, può provocare «l'alterazione del quadro politico scaturito dalle elezioni, sia in termini di identità politiche nuove, sia in termini di sensibile modifica dei rapporti di forza tra le forze politiche»²⁰⁸.

Tali conseguenze, rilevanti «sotto il profilo non solo quantitativo ma anche qualitativo»²⁰⁹, hanno portato negli ultimi anni a numerose proposte di riforma regolamentare volte, se non proprio ad impedire, quantomeno a limitare il fenomeno della mobilità parlamentare. Tutte quante però hanno trovato un ostacolo insormontabile nell'articolo 67 della Costituzione («Ogni membro del Parlamento rappresenta la Nazione ed esercita le sue funzioni senza vincolo di mandato»), che vieta il vincolo di mandato e in base al quale viene ammesso il diritto dei parlamentari a cambiare gruppo.

La disposizione, pensata come misura a tutela del singolo parlamentare che deve agire senza essere vincolato dalla disciplina del proprio gruppo o del proprio elettorato, si è trasformata in un «comodo ombrello [...] sotto cui riparare ogni episodio di mobilità dei parlamentari»²¹⁰.

L'evoluzione dell'interpretazione dell'articolo 67 Cost., i problemi che pone e le proposte di modifica verranno analizzate nei prossimi capitoli.

²⁰⁸ S. CURRERI, *Il ruolo dei gruppi parlamentari tra fonti normative e prospettive politiche*, cit., p. 243.

²⁰⁹ S. CURRERI, *Gruppi parlamentari e norme anti-transfughismo*, cit., p. 121.

²¹⁰ A. CIANCIO, *op. cit.*, p. 257.

4.6 I gruppi di coalizione e la riforma elettorale del 2005

4.6.1 I gruppi di coalizione e il gruppo unico dell'Ulivo

L'affermazione (pur incompleta) del sistema maggioritario bipolare a partire dal 1993 aveva portato alla aggregazione di partiti in coalizioni per la competizione elettorale. Tale effetto si è ripercosso sulla struttura dei gruppi, portando alla comparsa dei gruppi di coalizione.

Tale fenomeno aveva iniziato a manifestarsi già durante la XII legislatura, anche se in maniera *soft*. Alla Camera si era costituito il gruppo Progressisti – Federativo, composto da parlamentari appartenenti a gruppi differenti²¹¹ tutti espressione di un unico contrassegno elettorale, quello dei Progressisti. Tale esperimento non ha avuto però un gran seguito negli anni immediatamente successivi: nel corso del dibattito per la riforma del regolamento della Camera nel 1997, la proposta di disciplinare la costituzione di gruppi federativi venne avanzata, ma senza successo.

È con l'avvio della XIV legislatura che il fenomeno dei gruppi di coalizione esplose. Compaiono nuove forme giuridiche di coordinamento degli eletti (senza alcun rilievo istituzionale), collocate ad un livello più comprensivo del singolo gruppo. I partiti appartenenti alla coalizione dell'Ulivo danno vita ad un gruppo parlamentare omonimo, approvando per l'occasione un regolamento finalizzato a disciplinare il funzionamento della "coalizione parlamentare dell'Ulivo". L'esperimento non ha però un esito felice, «per l'impossibilità di applicare a coalizioni [...] politicamente disomogenee, meccanismi decisionali vincolanti»²¹². Il tentativo successivo, sempre durante la XIV legislatura, vede protagonisti solamente due gruppi (Democratici di Sinistra e La Margherita) e due componenti politiche (Socialisti Democratici Italiani e Movimento Repubblicani Europei), più

²¹¹ Partito democratico della Sinistra, Partito Socialista Italiano, Verdi, Alleanza Democratica, La Rete, Cristiano Sociali.

²¹² E. ALBANESI, *Forme giuridiche di coordinamento parlamentare degli eletti ai tempi del bipolarismo*, Amministrazione in cammino, 2007, p. 3.

omogenei politicamente. Viene costituita una “Federazione”, con tanto di statuto, secondo il quale si tratta di un soggetto politico nuovo che, «avvalendosi della sovranità ad esso riconosciuta dai partiti aderenti, è dotato di una autonoma capacità decisionale»²¹³ in alcune materie²¹⁴.

Nella XV legislatura, falliti i tentativi di sperimentare forme giuridiche di coordinamento, i gruppi di centro-sinistra (Democratici di Sinistra, La Margherita e il Movimento Repubblicani Europei) danno vita, in entrambe le Camere, ai gruppi parlamentari unici de L’Ulivo. È il gruppo L’Ulivo al Senato a rappresentare la vera novità nel quadro parlamentare, il *quid novi*²¹⁵ rispetto al gruppo tradizionalmente inteso: il Regolamento del gruppo prevede che esso sia «costituito dai Senatori che vi hanno aderito a norma dell’articolo 14 del Regolamento del Senato»²¹⁶. Per la prima volta un gruppo non è rappresentativo di un partito, ma è espressamente formato dai parlamentari appartenenti ad una coalizione, che vi aderiscono non perché eletti nelle stesse liste ma perché esercitano una loro facoltà prevista dal regolamento e che non implica alcun elemento di affinità politica.

4.6.2 La legge elettorale 270/2005 e la ripresa delle autorizzazioni ai gruppi in deroga

La diffusione dei gruppi unici non conosce quel successo che molti auspicavano²¹⁷, nonostante abbia un importante fattore di spinta nella nuova legge elettorale, approvata nel 2005.

La legge elettorale 270/2005, approvata sul finire della XIV legislatura e conosciuta anche come legge Calderoli²¹⁸, reintroduce un sistema misto-proporzionale²¹⁹: si tratta di un sistema proporzionale, con premio di

²¹³ Statuto della Federazione dell’Ulivo, art. 2.

²¹⁴ Politica estera, politica europea, politica delle istituzioni.

²¹⁵ E. ALBANESI, *op. cit.*, p. 4.

²¹⁶ Regolamento del gruppo L’Ulivo del Senato, art. 1.

²¹⁷ S. CURRERI, *I nuovi gruppi parlamentari tra problematiche giuridiche e prospettive politiche*, in Forum di Quaderni costituzionali, 2006.

²¹⁸ Dal nome del suo relatore, il senatore leghista Roberto Calderoli.

²¹⁹ M. Cotta, L. Verzichelli, *op. cit.*, p.105.

maggioranza e soglie di sbarramento. La novità è che vengono espressamente previste le coalizioni come soggetti partecipanti alla competizione elettorale. Alla Camera la lista o coalizione che ottiene la maggioranza relativa dei voti ottiene il 54% dei seggi. Le soglie di sbarramento sono il 10% per le coalizioni, il 2% per le liste coalizzate e il 4% per le liste non coalizzate; all'interno della coalizione viene ripescata la migliore lista sotto il 2%. Se una coalizione non raggiunge il 10% partecipano alla ripartizione dei seggi le liste di quella coalizione che hanno ottenuto almeno il 4%.

Al Senato l'attribuzione del premio e le soglie sono a base regionale. Alla lista o coalizione che, in una regione, ottiene la maggioranza relativa dei voti, viene attribuito il 55% dei seggi spettanti a quella regione. Le soglie di sbarramento sono al 20% per le coalizioni, al 3% per le liste coalizzate e all'8% per le liste non coalizzate. Se una coalizione non raggiunge il 20% partecipano alla ripartizione dei seggi le liste di quella coalizione che hanno raggiunto l'8%.

La modifica della legge elettorale ripropone il problema dell'interpretazione e dell'applicabilità dell'articolo 14.2 del regolamento della Camera.

Rimasta inapplicata dal 1994 per il venir meno dei requisiti richiesti, tale norma torna applicabile con il nuovo sistema elettorale ad impianto proporzionale. La Giunta per il Regolamento della Camera, riunitasi il 16 maggio 2006 per «esaminare in via interpretativa l'ambito di applicazione dell'articolo 14, comma 2, del Regolamento con riferimento all'intervenuto mutamento della legge elettorale», stabilisce i criteri per l'individuazione di un «partito organizzato nel Paese» e i requisiti elettorali della l. 270/2005 equivalenti a quelli indicati dalla norma. La nozione di «partito organizzato nel Paese» fa riferimento ad una «forza politica, (anche aggregativa di più partiti) che, pur non corrispondente alla rigida nozione di «partito organizzato nel paese», sia evidentemente riconoscibile al momento delle elezioni, avendovi presentato proprie liste con lo stesso contrassegno, e non si sia invece costituita successivamente ad esse». I requisiti elettorali sono invece

rispettati in caso di raggiungimento di una delle soglie di sbarramento, che garantisce l'accesso alla ripartizione dei seggi. In sostanza, «un gruppo parlamentare, per ottenere, ai sensi dell'articolo 14, comma 2, la concessione dell'autorizzazione alla sua costituzione e per mantenere altresì tale autorizzazione, [deve] rappresentare una “forza politica” (anche aggregativa di più partiti) che, pur non corrispondente alla rigida nozione di “partito organizzato nel paese”, sia evidentemente riconoscibile nella sua “unitarietà soggettiva” al momento delle elezioni (e non sia stata quindi costituita successivamente) attraverso la presentazione di un'unica lista, che abbia riportato un risultato il quale, ai sensi della legge elettorale, abbia determinato l'attribuzione di seggi»²²⁰.

²²⁰ Giunta per il Regolamento della Camera dei deputati, seduta del 16 maggio 2006, pp. 3-5.

CAPITOLO V

I GRUPPI NELL'ORDINAMENTO ATTUALE E LA QUESTIONE DELLA NATURA GIURIDICA

5.1 Le riforme regolamentari del 2012: i profili organizzativi e il controllo dei bilanci

Le ultime modifiche apportate ai regolamenti parlamentari sono state approvate a fine 2012²²¹.

Le riforme non intervengono sui due temi più rilevanti, ossia la disciplina riguardante la composizione dei gruppi parlamentari e il fenomeno della mobilità, ma riguardano la struttura e la disciplina interna dei gruppi, arricchendo una normativa fino a quel momento “minimale” e toccando tre punti: autoregolamentazione, finanziamento, controlli.

Innanzitutto viene introdotta, ma solamente alla Camera, una definizione dei gruppi parlamentari, che vengono qualificati al comma 01 dell'articolo 14 come «associazioni di deputati». Come vedremo più avanti, la definizione dei gruppi come associazioni valorizza l'individuazione della natura giuridica di questi in senso privatistico.

²²¹ Le riforme regolamentari sono state approvate alla Camera il 25 settembre 2012 e al Senato il 21 novembre 2012.

Secondo N. LUPO, le riforme del 1997 e del 2012 non sono state particolarmente rilevanti, dal momento che nel 2014 l'A. scriveva: «Dal 1992 a oggi i regolamenti parlamentari sono stati oggetto di limitati e, nel complesso, poco significativi interventi di riforma», N. LUPO, *“Codificazione” dei precedenti o valorizzazione del Parlamento? I presupposti dell'ipotesi di riforma del regolamento della Camera e alcune possibili integrazioni*, in Osservatoriosullefonti.it, fasc. 1/2014, p. 2.

Per quanto riguarda l'autoregolamentazione viene previsto l'obbligo di approvazione e pubblicazione degli statuti/regolamenti dei gruppi. Alla Camera lo statuto deve essere pubblicato sul sito internet della Camera (art. 15.2-*ter* RC) e deve indicare l'organo del gruppo «competente ad approvare, a maggioranza, il rendiconto di esercizio annuale [...] e [...] l'organo responsabile per la gestione amministrativa e contabile del Gruppo» (art. 15.2-*bis* RC). Al Senato il regolamento deve essere pubblicato sul sito internet dell'Assemblea (art. 15.3-*bis* RS), indicare l'organo del gruppo competente ad approvare il rendiconto e individuare gli organi responsabili della gestione amministrativa e della contabilità (art. 15.3-*ter* RS).

A spingere ad approvare una riforma su questa parte di regolamento è stata però la necessità di introdurre una disciplina più trasparente sull'attribuzione e gestione dei contributi pubblici ai gruppi.

Per quanto riguarda il finanziamento vengono inseriti dei vincoli di destinazione delle risorse trasferite dalle Camere ai gruppi. Alla Camera, i contributi devono essere destinati «esclusivamente agli scopi istituzionali riferiti all'attività parlamentare e alle funzioni di studio, editoria e comunicazione ad essa ricollegabili, nonché alle spese per il funzionamento degli organi e delle strutture dei Gruppi, ivi comprese quelle relative ai trattamenti economici» (art. 15.4 RC). Al Senato, oltre alle destinazioni previste alla Camera, è aggiunta quella delle attività politiche (art. 16.2 RS). Inoltre, il contributo viene determinato in base alla consistenza numerica di ciascun gruppo. Tale disposizione ha tra l'altro l'obiettivo di porre un freno alla frammentazione, poiché la distribuzione dei contributi in base alla consistenza del gruppo disincentiva la formazione di forze parlamentari di piccole dimensioni²²².

Per garantire il corretto utilizzo delle risorse è stato introdotto un complesso sistema di controlli. Alla Camera le forme di pubblicità sono

²²² F. BIONDI, *Disciplina dei gruppi parlamentari e controlli sui bilanci: osservazioni alle recenti modifiche ai regolamenti di Camera e Senato*, in Osservatoriosullefonti.it, fasc. 3/2012, p. 6.

demandate agli statuti dei singoli gruppi (art. 15.2-*quater*: «Lo statuto individua le forme di pubblicità dei documenti relativi all'organizzazione interna del Gruppo, anche con riferimento agli emolumenti per il personale»), mentre al Senato sono disciplinate dal regolamento dell'Assemblea, agli artt. 15.3-*quater* («Il Consiglio di Presidenza individua le forme di pubblicità dei documenti relativi all'organizzazione interna dei Gruppi, ferme restando in ogni caso la pubblicazione e la libera consultazione on line, nel sito internet del Gruppo, delle informazioni circa l'inquadramento, la qualifica e le mansioni specificamente assegnate e la sede ordinaria di lavoro, relative a ciascun posto di lavoro alle dipendenze del Gruppo») e 16-*bis*.4 («Ciascun Gruppo è tenuto a pubblicare on line, nel proprio sito internet liberamente accessibile, ogni mandato di pagamento, assegno o bonifico bancario, con indicazione della relativa causale, secondo modalità stabilite con delibera del Consiglio di Presidenza»). Ogni gruppo deve approvare un rendiconto di esercizio annuale, strutturato secondo un modello comune approvato dall'Ufficio o Consiglio di Presidenza e che riporti tutte le risorse trasferite dalla Camera o dal Senato al gruppo. Il rendiconto deve essere poi trasmesso al Presidente dell'Assemblea. La gestione contabile deve essere affidata dal gruppo a una società di revisione legale - selezionata dall'Ufficio o Consiglio di Presidenza con procedura ad evidenza pubblica - che esprime anche un giudizio sul rendiconto, a sua volta oggetto di un controllo di conformità da parte dei parlamentari questori, e infine pubblicato in allegato al consuntivo di ciascuna Camera, oggetto quindi di esame da parte dell'Assemblea. È prevista la decadenza dal diritto all'erogazione di contributi nel caso i gruppi non abbiano trasmesso il rendiconto, oppure nel caso di inadempienza all'onere di regolarizzazione che i questori possono richiedere ove riscontrino irregolarità (art. 15-*ter* RC e art. 16-*bis* RS).

Le disposizioni riguardanti il controllo dei bilanci dei gruppi hanno sollevato alcuni dubbi. Ci si è infatti domandati²²³ se l'affidamento del

²²³ F. BIONDI, *op. cit.*, p. 10.

controllo ad una società di revisione esterna non leda il principio di autonomia contabile delle Camere, alla luce anche della sentenza della Corte costituzionale (la n. 129 del 1981) che ha escluso l'obbligo di rendiconto giudiziale della Corte dei conti. Il controllo di una società esterna pare tuttavia essere ammissibile, dal momento che questa esercita un controllo di stretta legalità e veridicità dei dati, senza poter dare valutazioni sulle decisioni di spesa dei gruppi e lasciando il giudizio "politico" nelle mani dell'Assemblea²²⁴.

5.2 L'attuale disciplina dei gruppi parlamentari

La riforma regolamentare del 2012 è stato l'ultimo intervento modificativo dei regolamenti parlamentari. Le norme sui gruppi, che nel tempo hanno conosciuto un importante avvicinamento, continuano tuttavia a mantenere alcune differenze tra le due Camere.

a) Camera

Il regolamento della Camera disciplina i gruppi agli articoli 14, 15, 15-*bis* e 15-*ter*. Le norme sulla costituzione sono state trattate ampiamente nei capitoli precedenti: per costituire un gruppo parlamentare sono necessari venti deputati, fatta salva la possibilità dell'Ufficio di Presidenza di autorizzare la composizione di un gruppo in deroga a tale requisito numerico, purché sia rappresentativo di un partito organizzato nel paese e possieda determinati requisiti elettorali. L'appartenenza ad un gruppo è obbligatoria e i deputati che non dichiarano il gruppo di appartenenza entro due giorni dalla prima seduta vengono iscritti al gruppo misto. All'interno del gruppo misto possono essere formate delle componenti politiche, purché vi aderiscano almeno dieci deputati, oppure almeno tre deputati e rappresentino un partito

²²⁴ F. BIONDI, *op. cit.*, p. 11.

o movimento politico presente nel Paese al momento delle elezioni²²⁵; mentre una sola componente politica, di minimo tre membri, può essere formata in rappresentanza delle minoranze linguistiche tutelate dalla Costituzione.

Gli artt. 15, 15-*bis* e 15-*ter* disciplinano gli altri aspetti del gruppo parlamentare: organi interni, statuto, dotazioni e contributi.

Nella prima riunione il gruppo nomina il proprio presidente, uno o più vicepresidenti e un comitato direttivo, e tra i componenti di tali organi vengono individuati coloro i quali svolgeranno le funzioni del presidente in caso di suo impedimento. Ogni gruppo deve dotarsi entro trenta giorni dalla costituzione di uno statuto²²⁶, che viene trasmesso al Presidente dell'Assemblea e deve essere pubblicato sul sito internet della Camera.

La Camera mette a disposizione di ogni gruppo locali e attrezzature, tenendo presenti le esigenze di base dei gruppi e la loro consistenza numerica. Ai gruppi è assicurato anche un contributo finanziario, a carico del bilancio della Camera, determinato in base alla consistenza dei gruppi e destinato esclusivamente agli scopi istituzionali riferiti all'attività parlamentare, alle funzioni di studio, editoria e comunicazione e alle spese per il funzionamento degli organi e delle strutture interni. La Camera esercita un controllo tramite l'obbligo in capo ai gruppi di rendicontazione annuale. Le dotazioni e i contributi destinati al gruppo misto sono ripartiti tenendo in considerazione la consistenza numerica delle componenti politiche presenti in esso.

²²⁵ La componente politica con minimo tre membri può essere formata se rappresenta un partito o movimento politico la cui esistenza, alla data di svolgimento delle elezioni, sia garantita da elementi certi ed inequivoci, e che abbia presentato, anche congiuntamente con altri, liste di candidati o candidature nei collegi uninominali.

²²⁶ Art. 15.2-*bis*, 2-*ter* e 2-*quater* RC: «Entro trenta giorni dalla propria costituzione, ciascun Gruppo approva uno statuto, che è trasmesso al Presidente della Camera entro i successivi cinque giorni. Lo statuto individua in ogni caso nell'assemblea del Gruppo l'organo competente ad approvare, a maggioranza, il rendiconto di cui all'articolo 15-*ter* e indica l'organo responsabile per la gestione amministrativa e contabile del Gruppo. Lo statuto prevede le modalità secondo le quali l'organo responsabile per la gestione amministrativa e contabile destina le risorse alle finalità di cui al comma 4. Lo statuto è pubblicato sul sito internet della Camera. Lo statuto individua le forme di pubblicità dei documenti relativi all'organizzazione interna del Gruppo, anche con riferimento agli emolumenti per il personale».

b) Senato

Nel regolamento del Senato i gruppi sono disciplinati dagli articoli 14, 15, 16 e 16-*bis*. Le norme riguardanti la costituzione dei gruppi divergono parzialmente da quelle della Camera, non solamente dal punto di vista numerico. Per formare un gruppo parlamentare occorrono dieci senatori. È prevista, anche in questo ramo del Parlamento, la possibilità per il Consiglio di Presidenza di autorizzare la costituzione di gruppi in deroga, purché rappresentino un partito o un movimento organizzato nel paese, abbiano determinati requisiti elettorali²²⁷ e siano composti da almeno cinque senatori. Diversamente dalla Camera, è espressamente prevista la possibilità di costituire gruppi in corso di legislatura. I senatori che non appartengono a nessun gruppo vengono iscritti al gruppo misto, all'interno del quale però, contrariamente a quanto previsto alla Camera, non possono essere formate componenti politiche. Il regolamento del Senato infatti non riconosce la figura delle componenti politiche del gruppo misto, se non in un unico caso, al primo comma dell'articolo 156-*bis*²²⁸. Ulteriore differenza tra i regolamenti delle due Camere è la previsione, presente all'art. 14.6 del regolamento del Senato, in base alla quale il gruppo che in corso di legislatura si trovi con un numero di componenti inferiore a quello necessario per la sua costituzione viene sciolto e i senatori interessati vengono iscritti al gruppo misto, salvo la possibilità per il Consiglio di Presidenza di autorizzarne la permanenza in deroga. Alla Camera non è esplicitato il destino del gruppo che scenda al di sotto della soglia minima di componenti e la Giunta per il Regolamento e l'Ufficio di Presidenza hanno deciso in modi differenti a seconda dei casi (ritenendo comunque l'eventuale scioglimento non automatico, ma deciso dall'Ufficio di Presidenza).

²²⁷ Deve aver presentato, in almeno quindici regioni, proprie liste di candidate con il medesimo contrassegno, ottenendo eletti in almeno tre regioni.

²²⁸ Art. 156-*bis*.1 RS: «I Presidenti dei gruppi parlamentari, a nome dei rispettivi gruppi, ed i rappresentanti delle componenti politiche del gruppo misto, possono presentare non più di una interpellanza di gruppo al mese».

Le disposizioni regolamentari inerenti la nomina del presidente, il regolamento²²⁹, le dotazioni, i contributi e il rendiconto sono sostanzialmente le stesse previste dal regolamento della Camera. I contributi sono a carico del bilancio del Senato e ripartiti tra i gruppi proporzionalmente alla loro consistenza numerica, assicurando tuttavia a ciascun gruppo una dotazione minima di risorse. Come alla Camera, i contributi devono essere destinati agli scopi istituzionali riferiti all'attività parlamentare, agli scopi istituzionali connessi ad essa e alle spese per il funzionamento degli organi e delle strutture e per i trattamenti economici del personale.

5.3 La natura giuridica dei gruppi parlamentari

La questione della natura giuridica dei gruppi parlamentari è una delle più incerte e dibattute in dottrina.

La particolare posizione che essi ricoprono, a cavallo tra le Camere, in cui operano e di cui sono soggetti necessari costituzionalmente previsti, e i partiti politici, di cui sono espressione all'interno del Parlamento, ha portato gli studiosi ad ipotizzare ogni tipo di caratterizzazione giuridica, da organi dello Stato a enti di fatto, passando per quella di soggetti di natura mista.

L'individuazione della natura giuridica dei gruppi parlamentari non è solamente una questione accademica, ma è fondamentale soprattutto per motivi pratici: la definizione del regime dei contratti di lavoro con i dipendenti, delle responsabilità per le obbligazioni assunte, dei rapporti giuridici con i partiti e le istituzioni parlamentari, la giurisdizione (giudice ordinario, giudice amministrativo, autodichia).

²²⁹ Art. 15.3-*bis* e *ter* RS: «Entro trenta giorni dalla propria costituzione, l'Assemblea di ciascun gruppo approva un regolamento, che è trasmesso alla Presidenza del Senato nei successivi cinque giorni. Il regolamento è pubblicato sul sito internet del Senato. Il regolamento indica in ogni caso nell'Assemblea del gruppo l'organo competente ad approvare il rendiconto; individua gli organi responsabili della gestione amministrativa e della contabilità del gruppo; disciplina altresì le modalità e i criteri secondo i quali l'organo responsabile della gestione amministrativa destina i contributi [...]».

Una svolta decisiva sembra essere arrivata con la riforma regolamentare del 2012, che ha introdotto nel regolamento della Camera, in riferimento ai gruppi, la dicitura «associazioni di deputati [...] necessari[e] al funzionamento della Camera»²³⁰. Tale definizione ha portato a propendere per una natura ambigua dei gruppi parlamentari²³¹.

5.3.1 Le principali teorie sulla natura giuridica dei gruppi

Le principali teorie riguardanti la natura giuridica dei gruppi parlamentari si possono ricondurre a tre categorie: quelle che ne sostengono la natura giuridica pubblicistica, quelle che ne sostengono la natura giuridica privatistica, e quelle che invece propendono per una natura giuridica intermedia, in parte privatistica e in parte pubblicistica. L'unico punto su cui tutte concordano è che i gruppi sono soggetti di diritto, ossia hanno capacità giuridica di ordine generale.

a) Le tesi pubblicistiche

Le teorie sulla natura giuridica pubblica dei gruppi parlamentari muovono essenzialmente da due osservazioni: i gruppi sono previsti dalla Costituzione e operano all'interno del Parlamento.

Una delle tesi pubblicistiche maggiormente sostenute è quella che qualifica i gruppi parlamentari come organi delle Camere²³². Tale

²³⁰ Art. 14.01 RC modificato il 25 settembre 2012: «I Gruppi parlamentari sono associazioni di deputati la cui costituzione avviene secondo le disposizioni recate nel presente articolo. Ai Gruppi parlamentari, in quanto soggetti necessari al funzionamento della Camera, secondo quanto previsto dalla Costituzione e dal Regolamento, sono assicurate a carico del bilancio della Camera le risorse necessarie allo svolgimento della loro attività».

²³¹ Cfr. L. DI MAJO, M. RUBECHI, *op. cit.*, p. 233; E. GRIGLIO, *La natura giuridica dei gruppi consiliari, dal parallelismo all'asimmetria con i gruppi parlamentari*, in R. ZANON (a cura di), *I gruppi consiliari*, Cierre edizioni, Caselle di Sommacampagna (VR) 2015.

²³² Cfr. G.F. CIAURRO, *Sulla natura giuridica dei gruppi parlamentari*, in *Studi per il XX anniversario dell'Assemblea Costituente*, vol. IV, Vallecchi, Firenze 1969, p. 236, e *I gruppi parlamentari*, in *Le istituzioni parlamentari*, Giuffrè, Milano 1982; G.F.

conclusione, che si basa sulla natura necessaria dei gruppi, è sostenuta da diverse osservazioni: sono regolati dalla Costituzione e dai regolamenti e non anche da atti normativi comuni; svolgono funzioni pubbliche che è interesse dello Stato che siano svolte; l'appartenenza dei parlamentari a un gruppo è obbligatoria; sono giuridicamente autonomi dal partito di riferimento; ricevono contributi a carico delle Camere. Tanto le diverse forme di autonomia di cui il gruppo gode (normativa, politica, amministrativa²³³),

CIAURRO, G. NEGRI, voce *Gruppi parlamentari*, in *Enciclopedia giuridica*, vol. XV, Istituto della Enciclopedia italiana, Roma 1989, p. 9.

²³³ Il riconoscimento ai gruppi parlamentari di un certo grado di autonomia rispetto alla Camera di appartenenza è legato alla concezione del gruppo come organo delle Camere. Secondo tale ipotesi i gruppi godono di autonomia normativa, amministrativa e politica. Sotto il profilo normativo, disciplinano la propria organizzazione interna e il proprio funzionamento attraverso l'autoregolamentazione, tramite statuti e regolamenti. Dal punto di vista amministrativo i gruppi amministrano autonomamente i contributi di cui dispongono e regolano in maniera indipendente i rapporti con il personale. Infine, il gruppo parlamentare gode di autonomia politica, dal momento che fa proprio un fine politico, solitamente coincidente con quello del partito di riferimento, che si distingue da quello degli altri gruppi e da quello della Camera di appartenenza. Sulla stessa linea si è espressa la Corte costituzionale (sent. 187/1990) la quale, pur in riferimento ai gruppi consiliari delle regioni a statuto ordinario, ha affermato come questi ultimi siano organi delle assemblee politiche «caratterizzati da una peculiare autonomia in quanto espressione [...] dei partiti o delle correnti politiche». Questa concezione dell'autonomia dei gruppi è stata profondamente criticata dai sostenitori delle teorie privatistiche. S. BANCHETTI, *La natura giuridica dei gruppi parlamentari*, in *Il Parlamento della Repubblica: organi, procedure, apparati / Camera dei deputati*, Camera dei deputati (a cura della), Roma 2008, pp. 666 ss., osserva come i sostenitori della tesi organicistica utilizzino «il concetto di autonomia [...] in modo improprio». Nel diritto pubblico ed amministrativo l'autonomia indica un rapporto di indipendenza parziale di un ufficio pubblico rispetto ad un altro ufficio pubblico dello stesso ordinamento e deve essere attribuita espressamente (o risultare dalla normativa in vigore), ma «non è evidentemente questo il caso dei gruppi parlamentari». L'autonomia di cui i gruppi godono non ha nulla a che fare con quella riconosciuta ai soggetti pubblici e ai loro organi. L'autonomia amministrativa (o contabile) «designa la possibilità di amministrare il proprio bilancio, senza dover sottostare ai rigidi vincoli della disciplina della contabilità dello Stato, ma sempre nel rispetto di determinati oneri di redazione e pubblicità, nonché spesso di sottoposizione a direttive e controlli». L'autonomia normativa è la potestà di emanare atti normativi ed «è evidente che i gruppi parlamentari non possiedono tali prerogative». Il tipo di autonomia di cui godono i gruppi è quella organizzatoria, ossia «la capacità di darsi una propria regolamentazione con uno statuto, al fine di disciplinare nel dettaglio l'organizzazione interna; tale autonomia è peraltro generalmente limitata agli aspetti minori dell'organizzazione e spesso prevede facoltà di controllo e/o approvazione». Infine, il riferimento all'autonomia politica, intesa come «la possibilità di autodeterminare un indirizzo politico autonomo rispetto a quello delle Camere stesse», secondo Banchetti «non appare pertinente». L'autonomia politica è infatti «la quintessenza della [...] esistenza» stessa dei gruppi, i quali eventualmente renderanno conto, sul piano politico e non giuridico, ai partiti e agli elettori. L'indirizzo politico delle Camere «è ontologicamente diverso da quello dei gruppi parlamentari ed attiene piuttosto alla capacità di svolgere in modo corretto ed efficace le funzioni ad esse

quanto il rapporto con il partito di riferimento, non influiscono sulla natura di organo delle Camere. Nonostante la strettissima correlazione esistente tra gruppo e partito infatti, non vi è nessun legame giuridico tra i due soggetti e il primo è completamente indipendente dal secondo. Il legame esistente è di natura prettamente politica. A sostegno di tale reciproca indipendenza, come vedremo meglio più avanti, interviene anche l'articolo 67 della Costituzione sul divieto di vincolo di mandato.

La tesi del gruppo come organo delle Camere è stata messa in discussione, soprattutto in riferimento alla difficoltà di definire il gruppo parlamentare come un organo. Partendo infatti dalla definizione di organo come «ufficio particolarmente qualificato da una norma come idoneo ad esprimere la volontà della persona giuridica e ad imputarle l'atto e i relativi effetti»²³⁴, viene fatto notare come non si possa associare tale definizione al gruppo parlamentare, il quale «in nessun caso [...] esprime la volontà di Camera o Senato, né impegna ovvero opera per conto di dette istituzioni»²³⁵. I gruppi operano all'interno delle Camere, ma non possono essere considerati organi di queste dal momento che non curano gli interessi dell'istituzione, bensì i propri²³⁶.

affidate dalla Costituzione». In conclusione, Banchetti sostiene che i gruppi «operano in regime di indipendenza sostanziale, piuttosto che di semplice autonomia, rispetto alle Camere».

²³⁴ M.S. GIANNINI, *Diritto amministrativo*, Giuffrè, Milano 1993, p. 142.

²³⁵ S. BANCHETTI, *op. cit.*, p. 665.

²³⁶ Cfr. A. MANZELLA, *Il Parlamento*, Il Mulino, Bologna 2003, p. 98, il quale sostiene che «non può ammettersi, in virtù della sua insopprimibile autonomia politica, l'inquadramento del gruppo parlamentare nei meccanismi di gerarchia, sopraordinazione e coordinamento di una organizzazione in senso proprio, quale certamente anche le Camere sono»; A. TESAURO, *I gruppi parlamentari*, in *Rassegna di diritto pubblico*, n.2, 1967, p. 201, afferma che i gruppi non sono «né organi dei partiti, né organi del parlamento, né organi ad un tempo dei partiti e del parlamento, né una realtà interna delle Camere, ma organizzazioni a sé stanti»; per P. PETTA, *Gruppi parlamentari e partiti politici*, in *Rivista italiana per le scienze giuridiche*, n. 14, 1970, p. 241, non può essere «definito organo un corpo politico le cui attività, in massima parte, non potrebbero venire giuridicamente imputate e non a lui stesso»; G.U. RESCIGNO, voce *Gruppi parlamentari*, *cit.*, p. 794, partendo dalla constatazione che l'organo è «quell'ufficio o quella persona attraverso cui un ente personificato opera giuridicamente», sostiene che «il gruppo parlamentare non è organo della Camera o del Senato, perché in nessun caso e per nessuna ragione il gruppo esprime la volontà della Camera o del Senato».

Un'altra tesi pubblicistica ha qualificato i gruppi come enti pubblici²³⁷. Anche tale teoria è però stata contestata, dal momento che ai gruppi mancano molte delle caratteristiche che qualificano la natura pubblica di un ente²³⁸. Non interviene a sostegno dell'ipotesi dei gruppi come enti pubblici nemmeno l'attribuzione di funzioni pubbliche, argomento principale cui ricorrono i sostenitori delle tesi sulla natura pubblicistica²³⁹. Le funzioni svolte da un ente, infatti, non ne influenzano la qualificazione giuridica, dal momento che funzioni pubbliche possono essere conferite anche a soggetti privati. Al contrario di questi ultimi, che nell'esercizio di funzioni pubbliche agiscono in nome e per conto dell'amministrazione di riferimento, i gruppi, pur nell'esercizio di pubbliche funzioni, curano esclusivamente i propri interessi, e non quelli di carattere generale.

b) Le tesi privatistiche

Sull'altro versante, parte della dottrina considera i gruppi parlamentari come soggetti dotati di natura giuridica di tipo privatistico.

I sostenitori delle tesi privatistiche osservano come i gruppi esistano indipendentemente dalle previsioni costituzionali e regolamentari, essendo frutto della libera associazione dei parlamentari all'interno delle assemblee. La nascita dei gruppi precede la loro regolamentazione e il loro riconoscimento giuridico²⁴⁰.

²³⁷ La tesi era stata avanzata da A. MANZELLA, *Il Parlamento, cit.*, nell'edizione del 1977. Nelle versioni successive (1991 e 2003), l'A. ha cambiato orientamento, definendo i gruppi «uffici strumentali indipendenti».

²³⁸ Per essere considerato pubblico un ente deve possedere alcuni "indici di riconoscimento", quali la sussistenza di controlli pubblici, l'ingerenza dello Stato o di altre pubbliche amministrazioni nella nomina e revoca dei dirigenti, la partecipazione dello Stato alle spese e/o l'esistenza di un finanziamento pubblico istituzionale, il potere di direttiva, la costituzione ad iniziativa pubblica. S. BANCHETTI, *op. cit.*, p. 670, osserva come per i gruppi parlamentari vi sia solamente il requisito del finanziamento pubblico (che tra l'altro esiste anche per enti privati), mentre la costituzione ad iniziativa pubblica riguarda solamente il gruppo misto.

²³⁹ L. DI MAJO, M. RUBECHI, *op. cit.*, p. 232.

²⁴⁰ S. BANCHETTI, *op. cit.*, p. 692.

Molti studiosi ritengono i gruppi organi dei partiti²⁴¹, in quanto loro diretta emanazione nell'Assemblea. Spesso sono gli stessi statuti dei partiti a considerare i gruppi come associazioni inserite all'interno della propria organizzazione. Tale teoria parte dalla constatazione che il patrimonio dei gruppi appartiene ai gruppi stessi, senza confondersi con quello della Camera di appartenenza, e che gran parte della loro attività è esterna e indifferente a quella dell'Assemblea. Contro questa tesi sono state mosse due critiche. Innanzi tutto si è osservato come l'attività del gruppo all'interno dell'Assemblea non impegni il partito di riferimento, il quale non ha nessun potere legale nei confronti del primo. In secondo luogo è stata evidenziata l'incompatibilità della tesi in esame con l'articolo 67 della Costituzione: considerando i gruppi come organo di partito infatti, si assume l'esistenza di una disciplina di partito e quindi di una sorta di vincolo di mandato, che la Costituzione vieta esplicitamente. Entrambe queste critiche hanno un riscontro fattuale nell'esistenza di gruppi parlamentari non corrispondenti a nessun partito.

I gruppi parlamentari sono stati considerati anche soggetti privati esercenti pubbliche funzioni²⁴² e associazioni non riconosciute²⁴³. Gli elementi che caratterizzano un'associazione sono presenti: la pluralità di persone, uno scopo comune, uno statuto/regolamento, un'organizzazione interna che permette la partecipazione degli associati. Anche questa teoria non è stata comunque immune da critiche, incentrate soprattutto sull'analisi del fatto che i parlamentari siano obbligati ad associarsi. La libertà di associazione comprende, come sostenuto anche dalla Corte costituzionale²⁴⁴, la libertà negativa, ossia la possibilità di non associarsi, mentre i parlamentari non sono liberi di associarsi, ma sono obbligati a farlo.

²⁴¹ G.U. RESCIGNO, *L'attività di diritto privato dei gruppi parlamentari*, in *Giurisprudenza costituzionale*, 1961, pp. 295 ss.

²⁴² Cfr. A. TESAURO, *op. cit.* pp. 201 ss.; P. PETTA, *op. cit.*, p. 209.

²⁴³ Cfr. G.U. RESCIGNO, voce *Gruppi parlamentari*, *cit.*, p. 780; P. PETTA, *op. cit.*, p. 255; A. PLACANICA, A. SANDOMENICO, *op. cit.*, p. 22.

²⁴⁴ Corte cost., sent. 26 giugno 1962, n. 69.

c) *La tesi della natura mista*

Le difficoltà di qualificazione giuridica dei gruppi parlamentari hanno portato a sostenere la teoria che essi abbiano natura giuridica mista, comprendente aspetti pubblicistici e privatistici²⁴⁵.

La teoria della natura giuridica mista, partendo dall'osservazione che i gruppi occupano una posizione peculiare nell'ordinamento, a cavallo tra le Camere e i partiti, sostiene come questi non possano essere considerati né completamente alla stregua dei partiti politici, ossia associazioni di diritto privato non riconosciute, né come organi parlamentari disciplinati completamente dal diritto pubblico. La conclusione a cui si giunge è quella di ritenere i gruppi associazioni di natura privata per quanto riguarda la loro struttura interna e i rapporti con terzi, ma sottoposti alle norme del diritto pubblico per quanto riguarda l'attività parlamentare.

Questa teoria ha trovato un'importante conferma in una pronuncia della Cassazione del 2004, nella quale la Suprema Corte ha osservato che, nell'analizzare la natura giuridica dei gruppi «vanno distinti due piani di attività [...]: 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»²⁴⁶.

Dalla sentenza della Cassazione si deduce quindi la natura privatistica dei gruppi, che al pari dei partiti sono associazioni prive di personalità giuridica.

²⁴⁵ Cfr. S. ANTONELLI, *Sulla natura giuridica dei gruppi parlamentari*, in Studi Urbinati, vol. XXXIII, Milano 1965; A. PIZZORUSSO, *I gruppi parlamentari come soggetti di diritto. Pagine di un saggio giuridico*, Pacini Mariotti, Pisa 1969; E. GRIGLIO, *La natura giuridica dei gruppi consiliari, dal parallelismo all'asimmetria con i gruppi parlamentari*, cit., pp. 49 ss.; A. MANNINO, *Diritto parlamentare*, Giuffrè, Milano 2010, pp. 63 ss.

²⁴⁶ Cass. S.U., ord. n. 3335, 19 febbraio 2004.

La disciplina normativa che si applica è dunque quella del diritto comune, fatta eccezione per le funzioni strettamente parlamentari, che costituiscono *interna corporis* e non sono sottoposte a giurisdizione ordinaria, bensì a quella parlamentare (autodichia).

Questa interpretazione può essere sostenuta con maggior forza alla luce delle riforme regolamentari del 2012. All'articolo 14 del regolamento della Camera è stato aggiunto il comma 01, che definisce i gruppi «associazioni di deputati», enfatizzando il loro carattere associativo e quindi la loro natura privatistica. Allo stesso tempo, lo stesso comma 01 ne riconosce la funzione pubblica, definendoli «soggetti necessari al funzionamento delle Camere», e in quanto tali destinatari di risorse «a carico del bilancio della Camera».

Le novelle regolamentari del 2012 hanno quindi riconosciuto definitivamente la natura «ibrida»²⁴⁷ dei gruppi parlamentari, a cavallo tra partiti ed istituzioni.

5.3.2 La natura giuridica del gruppo misto

Le differenze che esistono tra il gruppo misto e gli altri gruppi parlamentari hanno reso complicata l'individuazione della sua natura giuridica. Differentemente dagli altri gruppi parlamentari, il misto è un gruppo necessario, la cui presenza è prevista dai regolamenti. La presenza necessaria, la costituzione ad iniziativa pubblica, l'obbligo di appartenenza in determinate circostanze e l'assenza di uno «scopo comune» (elemento tipico delle associazioni) hanno spinto ad una ricostruzione giuridica in termini

²⁴⁷ Cfr. L. DI MAJO, M. RUBECHI, *op. cit.*, p. 233, secondo i quali «Le novelle regolamentari introdotte nel 2012 costituiscono [...] un passo in avanti molto netto nella definizione della natura giuridica dei gruppi parlamentari, poiché sanciscono definitivamente la loro natura ambigua, a cavallo fra la società – per il nesso forte con i partiti politici – e le istituzioni, per il fatto che sono incardinati e contribuiscono alle attività delle assemblee rappresentative come soggetti necessari al buon andamento delle stesse»; per E. GRIGLIO, *La natura giuridica dei gruppi consiliari, dal parallelismo all'asimmetria con i gruppi parlamentari, cit.*, pp. 67-68, «la scelta operata dalle due novelle regolamentari del 2012 sembra aver sposato [...] la tesi sincretica che legittima il duplice inquadramento dei gruppi: quali soggetti necessari e funzionali all'organizzazione e al funzionamento interno delle Camere [...]; quali associazioni di parlamentari [di] natura privatistica».

pubblicistici, come organi delle Camere²⁴⁸. Tale visione è stata criticata da chi ritiene che gli elementi pubblicistici caratterizzanti il gruppo misto non siano decisivi per attribuire ad esso una natura giuridica differente da quella degli altri gruppi parlamentari, soprattutto alla luce dei problemi che potrebbero sorgere in relazione alla gestione del personale e alla giurisdizione²⁴⁹.

²⁴⁸ G. PETTA, *op. cit.*, p. 232.

²⁴⁹ S. BANCHETTI, *op. cit.*, pp. 683-684, è molto critico verso la qualificazione del gruppo misto come organo delle Camere. Secondo l'A. «il fatto che l'esistenza di un gruppo parlamentare misto in ciascuna Camera sia necessaria - oltre che perfettamente legittima, anzi rispondente a finalità previste dalla Costituzione - non altera la natura giuridica del gruppo stesso, che quindi non differisce sostanzialmente da quella degli altri gruppi parlamentari». Questo è importante soprattutto per ragioni pratiche: osserva Banchetti come «se si attribuisse al gruppo Misto natura giuridica diversa rispetto a quella degli altri gruppi parlamentari potrebbero derivare numerosi problemi; si pensi al passaggio di personale dipendente da un gruppo parlamentare al gruppo Misto [...] o viceversa».

CAPITOLO VI

I GRUPPI PARLAMENTARI NELLA XVII LEGISLATURA E LA RIFORMA ELETTORALE DEL 2015

6.1 La fine del bipolarismo e la legge elettorale 52/2015

6.1.1 L'“apoteosi” del bipolarismo e la sua fine con le elezioni del 2013

La legge elettorale del 2005 riprendeva l'obiettivo perseguito da quella del 1993, ossia favorire la strutturazione di un quadro politico bipolare.

Tale obiettivo viene raggiunto solo in parte: le elezioni del 2006 e del 2008 infatti, tenutesi con la legge misto-proporzionale 270/2005, registrano i più alti “indici di bipolarismo”²⁵⁰ della storia repubblicana. In particolare, le elezioni del 2006 vedono la coalizione di centro-sinistra e quella di centro-destra spartirsi la quasi totalità sia dei voti che dei seggi in entrambe le Camere, tanto da far parlare di «apoteosi» dell'assetto bipolare (le due coalizioni si aggiudicano il 99,1% dei voti e il 99,8% dei seggi alla Camera, il 98,7% dei voti e il 99,7% dei seggi al Senato)²⁵¹.

Se da un punto di vista numerico si può certamente notare come i due poli principali non lascino nessuno spazio a forze centriste o estreme, è tuttavia necessario evidenziare come questa “apoteosi del bipolarismo” sia effimera e limitata alla sola fase elettorale, dal momento che è dovuta all'unione di gruppi in coalizioni. Non è un caso che il bipolarismo sia più forte dopo

²⁵⁰ A. CHIARAMONTE, V. EMANUELE, *Bipolarismo addio? Il sistema partitico tra cambiamento e de-istituzionalizzazione*, in A. CHIARAMONTE, L. DE SIO, *Terremoto elettorale. Le elezioni politiche del 2013*, Il Mulino, Bologna 2014, p. 246.

²⁵¹ A. CHIARAMONTE, V. EMANUELE, *op. cit.*, pp. 246-247. Le elezioni del 2008 registrano invece un lieve calo: 84,4% dei voti e 93,8% dei seggi alla Camera, 84,5% dei voti e 97,8% dei seggi al Senato.

l'entrata in vigore della legge 270/2005, la quale, pur prevedendo un impianto proporzionale (con premio di maggioranza), prevede espressamente ed incentiva la nascita di coalizioni, favorendole con soglie di sbarramento più basse. Questo porta alla convergenza di liste in un'unica coalizione al solo scopo di poter superare le soglie di sbarramento altrimenti proibitive. Una volta in Parlamento la coalizione si frammenta in tanti piccoli gruppi quante sono le liste al proprio interno. Per questo motivo i dati sopra riportati vanno letti con cautela: la legge elettorale del 2005 era probabilmente riuscita a definire una competizione elettorale completamente bipolare, ma solamente sulla carta, alla quale non ha fatto seguito un assetto bipolare della composizione parlamentare. A ulteriore dimostrazione di questa conclusione vi è il fatto che il governo insediato a seguito delle elezioni del 2006, presieduto da Romano Prodi, sia caduto dopo meno di due anni dall'inizio della legislatura, sfiduciato al Senato con i voti di uno dei gruppi entrati in Parlamento all'interno della coalizione di maggioranza, l'Udeur di Mastella.

Le elezioni del 2013 cancellano questo quadro bipolare. Pur tenendosi con la medesima legge elettorale del 2006 e del 2008, registrano un netto calo dell'indice di bipolarismo, il più basso dal 1994. Alla Camera le coalizioni di centro-destra e centro-sinistra ottengono il 74,6% dei seggi con solo il 58,3% dei voti; un po' meglio va al Senato, dove al 62% dei voti corrisponde il 76,2% dei seggi. Tale risultato è dovuto all'emersione di terzi poli forti, fenomeno sconosciuto nell'Italia del bipolarismo. Oltre ai centristi di Scelta civica, la vera novità è rappresentata dal Movimento 5 Stelle, che esordisce alle elezioni politiche con un sorprendente 25,6% alla Camera.

6.1.2 La legge elettorale 52/2015

Dalle elezioni del 2013 non riesce ad emergere una solida maggioranza di governo, e questo riporta in primo piano la questione della legge elettorale. I problemi della l. 270/2005 sono evidenti: il meccanismo previsto per l'assegnazione del premio di maggioranza può generare maggioranze

differenti tra le due Camere, con conseguente danno per la stabilità degli esecutivi.

Una spinta decisiva verso una nuova legge elettorale viene dalla Corte costituzionale, che con la sentenza 1/2014 dichiara incostituzionale alcune parti della legge Calderoli, tra cui l'assegnazione del premio di maggioranza senza prevedere il raggiungimento di una soglia minima di voti²⁵². Il sistema elettorale che residua dalla pronuncia della Corte è quindi un proporzionale puro, senza premio ma con soglie di sbarramento.

L'esecutivo guidato da Matteo Renzi interviene quindi in materia elettorale, facendo approvare una nuova legge, la n. 52/2015, giornalmisticamente chiamata *Italicum*. La riforma elettorale si inserisce in un più ampio quadro di revisione costituzionale volto, tra l'altro, al superamento del bicameralismo paritario. Il Senato dovrebbe trasformarsi in una Camera non elettiva, e per questa ragione la l. 52/2015 non ne disciplina le modalità di elezione, ma si occupa solamente del sistema della Camera dei deputati. Il nuovo sistema elettorale, pensato per singole liste che corrono da sole e non per coalizioni, è un proporzionale con soglia di sbarramento al 3% e premio di maggioranza di 340 seggi alla lista che ottiene il 40% dei voti. La grande novità è il ballottaggio tra le due liste più votate, nel caso in cui nessuna forza politica in corsa raggiunga il 40% al primo turno. La vittoria al ballottaggio assicura il premio di maggioranza. Il territorio nazionale è diviso in 100 collegi plurinominali, che eleggono ognuno da 3 a 9 deputati. In ogni collegio un elettore può esprimere due preferenze (un uomo e una donna), ma la lista ha il diritto di porre un capolista bloccato, che può essere lo stesso in massimo dieci collegi.

La legge elettorale subisce un doppio colpo dalla bocciatura del referendum costituzionale del 4 dicembre 2016 e da una nuova sentenza della

²⁵² L'altro elemento su cui interviene la Corte costituzionale sono le liste bloccate lunghe.

Corte costituzionale, la n. 35 del 2017, che dichiara incostituzionale il meccanismo del ballottaggio²⁵³.

Sono così oggi in vigore due differenti leggi elettorali alla Camera e al Senato. Mentre alla Camera il sistema elettorale è pensato per le singole liste, ha una soglia di sbarramento abbastanza bassa e la possibilità (remota) che una lista ottenga il premio di maggioranza, al Senato vi è un sistema proporzionale puro, a base regionale, che prevede la possibilità di coalizzarsi, incentivata dalle soglie più basse per le liste in coalizione. Questa evidente contraddittorietà tra i sistemi elettorali ha spinto più volte a considerare come prioritaria una riforma della legge elettorale. La stessa Corte costituzionale si è espressa in tal senso nella sentenza 35/2017, sostenendo come la Costituzione esiga che «i sistemi adottati, pur se differenti, non [ostacolino], all’esito delle elezioni, la formazione di maggioranze parlamentari omogenee, [per] non compromettere il corretto funzionamento della forma di governo parlamentare»²⁵⁴.

²⁵³ La Corte costituzionale non dichiara incostituzionale il premio di maggioranza, come aveva invece fatto in riferimento alla l. 270/2005. Il necessario raggiungimento una soglia minima per poter accedere al premio (40%), rende il premio «non irragionevole», in quanto conferito ad una lista che rappresenta comunque una parte consistente dell’elettorato. È quindi l’esistenza di una soglia minima di voti da ottenere per poter accedere al premio, la differenza fondamentale tra le due leggi, che rende illegittima la prima e legittima la seconda: il raggiungimento del 40% dei voti consentirebbe un bilanciamento tra i due principi, entrambi costituzionalmente rilevanti che vengono interessati dalla legislazione elettorale, quelli di rappresentatività e di stabilità del governo. Al contrario, la Corte non ritiene costituzionalmente legittimo il premio conferito con il ballottaggio: in questo caso infatti il premio non sarebbe più “di governabilità”, ma rimarrebbe di maggioranza. Questo porterebbe ad una compressione della rappresentatività, perché permetterebbe ad una lista di «accedere al turno di ballottaggio anche avendo conseguito, al primo turno, un consenso esiguo», e le darebbe la possibilità di vedere «più che raddoppiati i seggi che avrebbe conseguito sulla base dei voti ottenuto al primo turno», Corte cost., sent. 35/2017.

²⁵⁴ Corte cost., sent. 35/2017.

6.2 Transfughismo e frammentazione nella XVII legislatura

Per garantire la formazione di maggioranze chiare e stabili qualsiasi legge elettorale deve essere accompagnata da una riforma regolamentare, ormai non più rimandabile alla luce dei dati impietosi della XVII legislatura riguardanti la mobilità parlamentare²⁵⁵. Al 20 settembre 2017, quando mancano sei mesi alla scadenza naturale della legislatura, i parlamentari che hanno cambiato gruppo sono stati 337 (il 35,4%), per un totale di 526 cambi di casacca. Di questi, i cambi di gruppo alla Camera sono stati 297, effettuati da 203 deputati, mentre quelli al Senato sono stati 229, da 134 senatori. Primatista in questa non invidiabile classifica è il senatore Luigi Campagna, che ha cambiato gruppo ben nove volte.

I numeri, già impressionanti, lo sono ancor di più se confrontati con quelli della legislatura precedente (2008-2013), durante la quale gli spostamenti di gruppo si erano “limitati” a 261 (165 alla Camera e 96 al Senato), coinvolgendo in tutto 180 parlamentari (120 deputati e 60 senatori)²⁵⁶.

Anche la frammentazione parlamentare è stata significativa. Ad oggi, i gruppi parlamentari sono 10 in entrambe le Camere²⁵⁷, più il gruppo misto,

²⁵⁵ Dati continuamente aggiornati su <https://parlamento17.openpolis.it/i-gruppi-in-parlamento/camera> e <https://parlamento17.openpolis.it/i-gruppi-in-parlamento/senato>.

²⁵⁶ Minidossier *Giro di valzer. Quanto deputati e senatori cambiano gruppo, partito e schieramento*, a cura dell'Associazione Openpolis, n. 4, maggio 2016 (http://minidossier.openpolis.it/2016/04/Giro_di_valzer).

²⁵⁷ Alla Camera: Alternativa Popolare-Centristi per l'Europa-NCD (22); Articolo 1-Movimento democratico e progressista (43); Democrazia solidale-Centro democratico (12); Forza Italia-Il Popolo della Libertà-Berlusconi presidente (58); Fratelli d'Italia-Alleanza Nazionale (11); Lega Nord e Autonomie-Lega dei popoli-Noi con Salvini (19); Movimento 5 Stelle (88); Partito Democratico (283); Scelta Civica-ALA per la Costituente liberale e popolare-MAIE (15); Sinistra Italiana-Sinistra Ecologia e Libertà-Possibile (17). Tra parentesi il numero di deputati appartenenti al gruppo.

Al Senato: ALA-Scelta Civica per la Costituente liberale e popolare (14); Alternativa Popolare-Centristi per l'Europa-NCD (24); Articolo 1-Movimento democratico e progressista (16); Federazione della Libertà (Idea-Popolo e Libertà, PLI) (10); Forza Italia-Il Popolo della Libertà XVII Legislatura (44); Grandi Autonomie e Libertà (Direzione Italia, Grande Sud, MPL-Movimento Politico Libertas, Riscossa Italia) (17); Lega Nord e Autonomie (12); Movimento 5 Stelle (35); Partito Democratico (99); Per le Autonomie (SVP-UV-PATT-UPT)-PSI-MAIE (18). Tra parentesi il numero di senatori appartenenti al gruppo.

all'interno del quale è elevatissima la frammentazione. Alla Camera le componenti politiche del gruppo misto sono sette²⁵⁸, più quattordici deputati non iscritti, mentre al Senato, dove non sono nemmeno previste dal regolamento, sono addirittura undici²⁵⁹, di cui sei composte da un solo senatore²⁶⁰.

La mobilità e la frammentazione parlamentare hanno assunto nella legislatura corrente livelli cui non erano mai arrivate. Dal transfughismo non è rimasto immune nessun gruppo, mentre sono solamente quattro alla Camera (PD²⁶¹, M5S, Lega e Fratelli d'Italia) e tre al Senato (PD, M5S, Lega) i gruppi che hanno mantenuto la denominazione assunta ad inizio legislatura²⁶².

²⁵⁸ Alternativa Libera-Tutti insieme per l'Italia (5); Civici e Innovatori per l'Italia (14); Direzione Italia (11); Fare!-PRI-Liberali (3); Minoranze linguistiche (6); Partito Socialista Italiano-Liberali per l'Italia-Indipendenti (3); UDC-IDEA (6). In tutto i deputati iscritti al gruppo misto sono 62.

²⁵⁹ Sinistra Italiana-Sinistra Ecologia e Libertà (7); UDC (4); Fare! (3); Italia dei valori (3); Insieme per l'Italia (2).

²⁶⁰ Misto-Campo Progressista-Sardegna; Federazione dei Verdi; Liguria civica; Movimento la Puglia in Più; Movimento X; Fratelli d'Italia-Alleanza Nazionale.

²⁶¹ All'interno del PD si è però verificata una pesante scissione, che ha portato alla fuoriuscita dal gruppo (e dal partito) di 18 deputati e 14 senatori, i quali hanno dato vita ad Articolo 1 – Movimento democratico e progressista.

²⁶² Riportiamo solamente due esempi significativi: il gruppo Alternativa Popolare-Centristi per l'Europa-NCD, costituitosi nel novembre 2013 dalla scissione dal PDL, ha cambiato denominazione cinque volte, senza che vi fosse una significativa modifica nella composizione del gruppo o avesse cambiato collocamento politico. Il gruppo Grandi Autonomie e Libertà, per dare visibilità alle numerose forze politiche presenti al proprio interno, ha cambiato nome addirittura quindici volte.

CAPITOLO VII

L'ATTUALE RAPPORTO TRA GRUPPO PARLAMENTARE E PARTITO POLITICO

7.1 La perdita del ruolo politico dei gruppi

I dati impietosi della XVII legislatura evidenziano quanto sia urgente una riforma regolamentare che ponga un freno alla frammentazione parlamentare e al transfughismo. La degenerazione di questi due fenomeni ha infatti inciso negativamente sulla posizione che i gruppi parlamentari ricoprono nel sistema politico-parlamentare.

I gruppi svolgono una duplice funzione: organizzativa e politica²⁶³. Sono allo stesso tempo gli strumenti attraverso i quali viene organizzata l'attività interna dell'Assemblea e l'espressione dei partiti in Parlamento.

Tale concezione era stata elaborata in un periodo storico caratterizzato dalla presenza di partiti forti, ideologizzati e radicati sul territorio, elementi che oggi sono venuti a mancare. Nel nuovo contesto politico frammentato, instabile e fluido, ci si chiede cosa siano diventati oggi i gruppi parlamentari, quali siano le loro funzioni, se abbiano ancora compiti di rappresentanza o siano ridotti a meri strumenti delle Camere, funzionali unicamente al buon andamento dei lavori parlamentari.

²⁶³ S. CURRERI, *Il ruolo dei gruppi parlamentari tra fonti normative e prospettive politiche*, cit., p. 245.

7.1.1 I gruppi parlamentari come strumenti organizzatori senza più funzioni rappresentative

Nell'attuale contesto politico-istituzionale, è indubbio che i gruppi abbiano perso le loro iniziali caratteristiche. Le vicende che hanno colpito i partiti politici a partire dal 1993, con tutte le conseguenze che hanno provocato, hanno portato ad una crisi della concezione dei gruppi parlamentari come “i partiti politici in Parlamento”²⁶⁴. La de-ideologizzazione dell'appartenenza politica, l'allentamento del vincolo tra parlamentare e partito, la proliferazione di grandi e piccoli gruppi non corrispondenti ad alcuna lista che abbia partecipato alle elezioni, l'aumento esponenziale dei passaggi da un gruppo all'altro da parte di un numero sempre maggiore di parlamentari sono tutti elementi che hanno messo in discussione la funzione dei gruppi²⁶⁵, facendo venir meno il carattere rappresentativo che essi hanno avuto sin dalla loro introduzione.

Rimasti senza un'identità elettorale, privi di una disciplina di gruppo e di partito, i gruppi si sono ridotti a organi finalizzati esclusivamente al funzionamento interno delle Assemblee²⁶⁶. Persa la funzione di sintesi politica si limitano «a svolgere [...] una funzione prevalentemente organizzativa, mirante ad assicurare l'ordinato svolgimento dei lavori parlamentari, offrendo per il resto ai parlamentari quella visibilità e quell'assistenza materiale, fatta di strumenti e di risorse, di cui necessitano nell'esercizio delle loro funzioni»²⁶⁷. Da protagonisti della vita politico-parlamentare, a semplici strumenti organizzatori.

²⁶⁴ N. LUPO, *La rappresentanza politica oggi: sfide esistenziali e snodi concettuali*, in Percorsi costituzionali n. 1/2017: *Rappresentanza senza populismi*, Jovene, Napoli 2017, p. 49, afferma come tale «tradizionale qualificazione» sia «oggi falsante e non più rispondente all'assetto attuale dei gruppi parlamentari». Sulla stessa linea R. BIN, *La disciplina dei gruppi parlamentari*, cit., per il quale «la vecchia rappresentazione dei gruppi parlamentari come proiezione di un sistema pluripartitico consolidato e stabile, è oggi in crisi».

²⁶⁵ S. CURRERI, *Il ruolo dei gruppi parlamentari tra fonti normative e prospettive politiche*, cit., p. 241.

²⁶⁶ V. CERULLI IRELLI, *Intervento*, in *Annuario 2000. Il Parlamento*, Atti del XV Convegno annuale AIC, Firenze 12-14 ottobre 2000, Cedam, Padova 2001, p. 353.

²⁶⁷ S. CURRERI, *Il ruolo dei gruppi parlamentari tra fonti normative e prospettive politiche*, op. cit., p. 250.

7.1.2 *L'innegabile ruolo politico dei gruppi*

Questa visione dei gruppi come meri strumenti di organizzazione senza alcuna funzione politica non può essere compatibile con il sistema politico e parlamentare italiano, per quanto tanto i partiti quanto i gruppi siano in crisi. La riduzione dei gruppi a strumenti volti unicamente a garantire il buon funzionamento dei lavori parlamentari e ad organizzare l'attività interna dell'Assemblea non tiene infatti conto del carattere politico che in questi organi è intrinseco. I gruppi sono la «naturale [...] proiezione dei partiti nelle istituzioni parlamentari»²⁶⁸, «l'espressione parlamentare di coloro che, eletti nelle liste di un medesimo partito, si ritrovano insieme per il perseguimento di obiettivi politici comuni», in quanto legati «dalla condivisione [...] di un *idem de republica sentire*». È nella «stessa nozione di gruppo» che «è insita la necessità che l'elemento associativo si basi sull'elemento politico»²⁶⁹.

Il ruolo politico dei gruppi era riscontrabile già dalla loro introduzione nel 1920, volta ad adeguare la struttura interna della Camera all'affermazione dei partiti di massa. Nel 1921 Gaspare Ambrosini scriveva come «i gruppi parlamentari presuppongono l'esistenza di corrispondenti partiti politici nel paese»²⁷⁰. Ripresi dalla Costituzione, sono stati inseriti all'interno del «circuitto» della rappresentanza politica delineato dalla Carta fondamentale: i gruppi rappresentano i partiti in Parlamento, quei partiti che vengono indicati come rappresentanti attraverso il voto (art. 48) e attraverso i quali i cittadini concorrono alla determinazione della politica nazionale (art. 49), esercitando in tal modo la sovranità che appartiene loro (art. 1). Vi è una consequenzialità politica e giuridica tra elettori (artt. 1.2 e 48 Cost.), partiti (art. 49 Cost.) e gruppi (artt. 72.3 e 82.2 Cost.), che va dai primi verso i secondi. I partiti politici sono lo strumento che rende possibile l'esercizio della sovranità, sono il «mezzo necessario d'azione della società che si fa Stato», quello che

²⁶⁸ R. BIN, *La disciplina dei gruppi parlamentari*, cit.

²⁶⁹ S. CURRERI, *Il ruolo dei gruppi parlamentari tra fonti normative e prospettive politiche*, cit., p. 247. Anche per A. CIANCIO, *op. cit.*, p. 298, i gruppi «sono e devono essere essenzialmente raggruppamenti politici».

²⁷⁰ G. AMBROSINI, *Partiti politici e gruppi parlamentari dopo la proporzionale*, cit., p. 83.

trasforma «in volontà statale, in volontà giuridicamente rilevante, la volontà che si manifesta nella società civile». L'articolo 49, ha scritto il costituente Lelio Basso, «è nato in diretto collegamento con l'articolo 1», e ha dato «un fondamento costituzionale al passaggio dal sistema parlamentare classico al sistema di democrazia di partiti»²⁷¹.

I gruppi hanno quindi certamente una funzione strumentale al buon andamento dei lavori parlamentari, sono strumenti indispensabili per l'organizzazione delle Camere, ma hanno anche un ruolo politico, di rappresentanza dei partiti²⁷². Il gruppo è espressione del partito di riferimento, per quanto giuridicamente non legato ad esso.

Il passaggio dallo Stato liberale, in cui la sovranità è in capo allo Stato, a quello democratico, nel quale «la sovranità appartiene al popolo», porta con sé una nuova visione della dialettica parlamentare, in cui protagonisti non sono più i singoli parlamentari, che si esprimono in difesa degli interessi del loro (ristretto) elettorato, ma i partiti di massa, che si fanno portatori di istanze diffuse nel Paese e rappresentano un'ampia porzione di elettorato.

Dal parlamentarismo classico, basato sulla rappresentanza individuale, si è passati al parlamentarismo dei partiti, basato sulla rappresentanza dei gruppi. Questo passaggio è evidente nella legittimità di decisioni prese da una parte in nome e per conto del tutto, senza il consenso di tutti i parlamentari, come avviene nelle commissioni con compiti legislativi e di inchiesta: «la facoltà riconosciuta in Costituzione alle commissioni, cioè ad organi a composizione ristretta rispetto all'Assemblea, di potersi sostituire ad essa nell'esercizio del suo principale potere – quello legislativo (art. 72, comma 3, Cost.) - e nella massima espressione della sua potestà ispettiva –

²⁷¹ L. BASSO, *Il partito nell'ordinamento democratico moderno*, in *Indagine sul partito politico. La regolazione legislativa*, tomo primo, Giuffrè, Milano 1966.

²⁷² S. CURRERI, *Il ruolo dei gruppi parlamentari tra fonti normative e prospettive politiche*, cit., p. 145, e M. RUBECHI, *Dai partiti ai gruppi parlamentari: le proposte di modificazione dei regolamenti delle Camere nella XVI legislatura*, in E. GIANFRANCESCO, N. LUPO (a cura di), F. FLORÀ (con la collaborazione di), *Interna corporis degli organi costituzionali – Le proposte di modifica dei regolamenti parlamentari*, in Osservatorio sulle fonti, n. 1/2009, p. 5.

quella cioè di procedere ad indagini ed esami in materie di pubblico interesse con gli stessi poteri e gli stessi limiti dell'autorità giudiziaria (art. 82 Cost.) – a condizione di essere composte in modo da rispecchiare la proporzione dei gruppi parlamentari presenti nella medesima assemblea, implica una rottura da parte del costituente dei principi del parlamentarismo classico, basati sulla rappresentanza politica del singolo parlamentare, e la sua adesione a quelli propri dei regimi parlamentari “razionalizzati”, basati invece sulla rappresentanza politica dei gruppi»²⁷³.

7.1.3 Il ritorno alla concezione individuale del mandato parlamentare

Sin dalla loro nascita quindi i gruppi hanno rappresentato i partiti, e non lo si può negare per il solo fatto che i regolamenti non prevedano un nesso politico tra essi. Tale mancato legame fu frutto, nel 1920, della volontà dei liberali, abituati al parlamentarismo individuale e trasformista ottocentesco, di non introdurre un elemento che li vincolasse ad una appartenenza politica²⁷⁴. Tuttavia, ciò non può far venire meno il fatto che i gruppi siano stati introdotti nel sistema per essere la proiezione parlamentare dei partiti: il loro carattere politico «è certificato dalla [...] storia»²⁷⁵.

Questo carattere è venuto a mancare con il proliferare dei episodi di mobilità parlamentare e di formazione di nuovi gruppi. L'eccessivo transfughismo sta portando alla ribalta una concezione di rappresentanza individuale, di tipo liberale, con cui i parlamentari non si sentono più legati

²⁷³ S. CURRERI, *Il ruolo dei gruppi parlamentari tra fonti normative e prospettive politiche*, cit., p. 246.

²⁷⁴ La tesi è avanzata da N. LUPO, *La persistente ispirazione proporzionalistica dei regolamenti parlamentari dal 1920 ad oggi*, in *Ventunesimo Secolo*, vol. 18: *Il “secolo breve” della democrazia italiana*, Rubbettino, Soveria Mannelli (CZ) 2009, p. 78: il mancato legame tra la costituzione dei gruppi e le vicende elettorali (o di organizzazione politico-sociale) «si deve, con ogni probabilità, al fatto che i deputati liberali [...] privi di un vero e proprio partito, preferiscono tenersi le mani libere sulle loro future aggregazioni parlamentari [...] e impongono questo principio nel momento in cui decidono di cedere ai partiti di massa [...] sull'istituzione dei gruppi e sulla necessaria appartenenza di ogni parlamentare ad un gruppo».

²⁷⁵ F. FABBRIZZI, *op. cit.*, p. 4. Sul legame tra gruppo parlamentare e partito, vd. anche G. F. CIAURRO, G. NEGRI, *op. cit.*, per i quali «la formazione di gruppi all'interno delle assemblee [...] si ricollega in vario modo alla formazione nella società dei partiti».

ai partiti, nei cui gruppi escono ed entrano a piacimento e senza limiti, legittimati dalle norme regolamentari che non prevedono alcun vincolo alla mobilità parlamentare e dall'articolo 67 della Costituzione. In questo modo viene stravolta la composizione parlamentare emersa dalle urne, e quindi rappresentativa (pur con tutte le correzioni previste dalla legge elettorale) della volontà popolare. La mobilità parlamentare, degenerata in transfughismo opportunistico, inficia il buon funzionamento del Parlamento e la tenuta della maggioranza. Allo stesso tempo, assoggettare la possibilità di costituire gruppi al solo requisito numerico ha portato ad una proliferazione di gruppi non corrispondenti a nessuna lista presentatasi alle elezioni, e quindi non rappresentativi di nessun cittadino, fenomeno che rappresenta «un'inversione della direzione [...] del circuito della rappresentanza politica»: dovrebbe «essere il partito votato dagli elettori a riunirsi in gruppo e non, viceversa, i parlamentari a riunirsi in gruppo per costituire un partito»²⁷⁶; si sta invece assistendo sempre di più ad un ritorno del “partito parlamentare” ottocentesco, quel partito che si forma in Parlamento dall'aggregazione di soggetti uniti dalla medesima visione politica che si associano in gruppo senza avere alcuna base nella società e senza aver partecipato alle elezioni (per rimanere alla legislatura corrente, possiamo fare gli esempi dei gruppi Alternativa Popolare e Articolo 1, nati entrambi da scissioni - il primo dal PDL, il secondo dal PD -, i cui membri e fondatori hanno successivamente dato vita ad un partito, il quale, alla prova del voto – locale -, ha raccolto pochissimi consensi. I due esempi riportati sono solamente quelli più significativi, dal momento che la loro nascita ha rappresentato due punti di svolta della XVII legislatura²⁷⁷).

²⁷⁶ S. CURRERI, *Gruppi parlamentari e norme anti-transfughismo*, cit., p. 143.

²⁷⁷ La scissione del PDL ha provocato una rottura nella maggioranza di governo: da un lato, il neonato Nuovo centrodestra (oggi AP), che ha continuato ad appoggiare il governo, dall'altro la rinascita di Forza Italia, passata invece all'opposizione. Allo stesso modo, i parlamentari che hanno dato vita ad Articolo 1-MDP sono usciti dal gruppo di maggioranza relativa (PD), per passare all'opposizione.

7.2 Crisi della rappresentanza politica e delegittimazione dei partiti

7.2.1 La crisi della rappresentanza e le ripercussioni sui partiti

La perdita del ruolo politico e rappresentativo dei gruppi è una diretta conseguenza della crisi che ha colpito i partiti politici. Se si vuole ragionare su quali possano essere il ruolo e le funzioni dei gruppi parlamentari in futuro, non si può prescindere da quelli che saranno gli sviluppi del partito politico, tanto nelle istituzioni quanto nella società.

I partiti stanno risentendo della crisi che ha colpito la rappresentanza politica²⁷⁸. Negli ultimi anni è infatti venuta meno la concezione di rappresentanza politica che ha caratterizzato tutto il XX secolo, la quale ruotava attorno all'appartenenza politica e al *cleavage* partitico²⁷⁹. Le cause di questi cambiamenti sono state diverse. La caduta delle ideologie ha indebolito i grandi partiti di massa, facendo emergere nuovi *cleavage* che hanno preso il posto di quello partitico. I Parlamenti si sono trovati di fronte un elettorato sempre più esigente e con richieste sempre più diversificate, e si sono spesso rivelati incapaci di rispondere alla pluralità di istanze sollevate. L'inadeguatezza di un Parlamento ancora troppo "partitocentrico" – unitamente alla globalizzazione – hanno portato alla nascita di nuovi corpi rappresentativi, soprattutto sovranazionali. Inoltre, è in continuo aumento il ricorso a forme di democrazia diretta e partecipativa. A questi elementi va aggiunta la cd. "crisi del rappresentato", ossia «la perdita delle identità

²⁷⁸ Non è questa la sede per analizzare in maniera esaustiva la crisi della rappresentanza politica. Per approfondimenti, cfr. N. LUPO, *La rappresentanza politica oggi: sfide esistenziali e snodi concettuali*, cit.; in N. ZANON, F. BIONDI (a cura di), *Percorsi e vicende attuali della rappresentanza e della responsabilità politica*, Giuffrè, Milano 2001, i saggi L. CARLASSARRE, *Problemi attuali della rappresentanza politica*, L. ELIA, *Aspetti problematici del referendum e crisi della rappresentanza politica*, M. LUCIANI, *Il paradigma della rappresentanza di fronte alla crisi del rappresentato*, M. VOLPI, *Crisi della rappresentanza politica e partecipazione popolare*.

²⁷⁹ N. LUPO, *La rappresentanza politica oggi: sfide esistenziali e snodi concettuali*, cit., p. 46.

collettive e (addirittura) individuali; lo smarrimento del senso del legame sociale; la volatilità dei ruoli sociali»²⁸⁰.

La crisi che ha colpito la rappresentanza politica ha naturalmente inciso anche sui partiti, che non si sono rivelati in grado di rispondere alle molteplici esigenze dell'elettorato. In Italia la crisi è stata particolarmente forte, per una serie di motivi. Innanzi tutto le vicende giudiziarie – iniziate con Tangentopoli nel 1992, ma poi regolarmente riemerse negli anni, a livello sia nazionale che locale – hanno creato nei cittadini un clima di sfiducia tanto verso i partiti quanto verso le istituzioni. In secondo luogo i sistemi elettorali con liste bloccate e senza possibilità di esprimere preferenze hanno allontanato i cittadini dalla politica, spezzando il rapporto tra rappresentante e rappresentato e spingendo a parlare di Parlamento di “nominati” dalle segreterie dei partiti²⁸¹. Ad acuire ulteriormente la crisi vi è poi il forte sentimento di antipolitica presente in gran parte della popolazione.

Nonostante si tratti di una situazione che si protrae ormai da molto tempo, solo negli ultimi anni la classe politica ha provato a rimediare a questa crisi, mettendo mano a diversi aspetti della legislazione riguardante i partiti.

7.2.2 L'evoluzione della normativa sul finanziamento ai partiti e il d.l. 149/2013

Il vento dell'antipolitica e gli scandali giudiziari hanno costretto *in primis* a rivedere le regole sul finanziamento pubblico ai partiti. La prima modifica alla materia però non è stata legislativa, ma frutto della stagione referendaria di inizio anni Novanta: nel 1993 viene abrogato il finanziamento ordinario ai partiti, lasciando in vigore solamente i rimborsi elettorali. Si tratta in questo caso di un voto “di pancia”, espresso sull'onda del malcontento provocato da

²⁸⁰ M. LUCIANI, *Il paradigma della rappresentanza di fronte alla crisi del rappresentato*, in N. ZANON, F. BIONDI (a cura di), *op. cit.*, p. 117.

²⁸¹ G. AZZARITI, *Cittadini, partiti e gruppi parlamentari: esiste ancora il divieto di mandato imperativo?*, in *Partiti politici e società civile a sessant'anni dall'entrata in vigore della Costituzione: atti del XXIII Convegno annuale*, Alessandria, 17-18 ottobre 2008 / AIC, Jovene, Napoli 2009.

Tangentopoli e che fa «trionfare l'idea, falsissima, che la politica non debba costare»²⁸², ma che – probabilmente per la schiacciante percentuale di voti favorevoli²⁸³ – condiziona i successivi orientamenti del legislatore²⁸⁴. Venuto meno lo strumento del finanziamento pubblico il legislatore interviene più volte modificando le disposizioni sui rimborsi elettorali, che vengono concessi in maniera sempre più blanda. Solamente in anni recentissimi si mette mano in maniera significativa sulla disciplina, con due interventi: prima la legge 96/2012 riduce della metà la contribuzione pubblica e prescrive l'obbligo, per un partito che voglia accedere a rimborsi elettorali e contributi pubblici, del deposito di uno statuto rispettoso «dei principi democratici della vita interna, con particolare riguardo alla scelta dei candidati, al rispetto delle minoranze e ai diritti degli iscritti». Poi il d.l. 149/2013, convertito con l. 13/2014, abolisce completamente (in maniera graduale, entro il 2017) i rimborsi elettorali. In sostituzione ad essi vengono introdotti due meccanismi di finanziamento: il 2x1000 sull'IRPEF e donazioni volontarie (con un tetto massimo). La grande novità della riforma del 2013, che in parte riprende quanto già prescritto nella legge dell'anno precedente, è la previsione di alcune regole che i partiti devono rispettare per poter accedere alle forme di finanziamento: obbligo di costituirsi per atto pubblico e di dotarsi di uno statuto che contenga norme dirette ad assicurare la democrazia interna e la trasparenza dell'organizzazione, in particolare con riguardo alla gestione economico-finanziaria, prevedendo l'obbligo annuale di redigere un rendiconto di esercizio che va certificato e pubblicato sul sito internet del partito; controlli sulla rispondenza dello statuto e del rendiconto a quanto richiesto dalla legge affidati ad una Commissione di garanzia, composta da cinque magistrati; in caso di esito positivo dei controlli,

²⁸² R. BIN, *Rappresentanza e Parlamento. I gruppi parlamentari e i partiti*, in Forum di Quaderni costituzionali, 2009, p. 9.

²⁸³ I “sì” sono il 90,25%, con un'affluenza del 77% (31 milioni di voti favorevoli contro 3 milioni di voti contrari).

²⁸⁴ M. DI FOLCO, *Il finanziamento dei partiti*, contributo al VI Colloquio italo-polacco sulle trasformazioni istituzionali: *Il ruolo dei partiti politici tra Costituzione e prassi*, Danzica 21-23 giugno 2016.

inserimento del partito (o permanenza, se già inserito in precedenza) in un apposito Registro nazionale, l'iscrizione al quale è condizione indispensabile per accedere ai finanziamenti. La disciplina dei partiti viene quindi avvicinata a quella dei gruppi parlamentari che, come abbiamo visto, era già stata modificata nel 2012 con l'intento di garantire maggiore trasparenza, pubblicità e controllo sui bilanci.

7.2.3 L'urgenza di una legge sui partiti e il d.d.l. 2439 in discussione al Senato

La crisi di legittimità che ha colpito i partiti ha quindi spinto ad intervenire sulla legislazione che li disciplina, con l'obiettivo di renderla più omogenea e trasparente. Un intervento fondamentale e non più rimandabile, di cui si parla ormai da molti anni, è una legge sui partiti²⁸⁵. Un provvedimento di questo genere servirebbe ad "attuare" l'articolo 49 Cost., soprattutto con riguardo alla democrazia interna ai partiti. La disposizione costituzionale fa riferimento infatti ad un "metodo democratico" che i cittadini devono rispettare nel concorrere, associati in partiti, alla determinazione della politica nazionale. Non vi sono dubbi che il "metodo democratico" si riferisca al "versante esterno" del partito, ovvero il modo in cui esso agisca nello scenario politico e concorra con gli altri partiti; mentre non può essere applicato in riferimento al "versante interno", ossia alla struttura e al funzionamento del partito²⁸⁶. Abbiamo visto come il dibattito sulla democrazia interna in Assemblea Costituente fu molto acceso e portò a questa formulazione dell'articolo 49 Cost. su spinta dei partiti di sinistra.

²⁸⁵ G. MELONI, P. GAMBALE, *La regolamentazione dei partiti e la loro democrazia interna in Italia: dal regime di applicazione convenzionale alla prima legge di attuazione dell'art. 49 Cost.?*, contributo al VI Colloquio italo-polacco sulle trasformazioni istituzionali: *Il ruolo dei partiti politici tra Costituzione e prassi*, Danzica 21-23 giugno 2016, p. 6, ritengono questo intervento quanto mai urgente, soprattutto alla luce del diritto comparato, perché «la situazione italiana rischia di essere una vera anomalia, nel senso di una vera e propria "anomia persistente" sul punto, sul piano europeo ed internazionale»

²⁸⁶ D. MORANA, *Partiti politici e sindacati tra modello e attuazione costituzionale*, contributo al VI Colloquio italo-polacco sulle trasformazioni istituzionali: *Il ruolo dei partiti politici tra Costituzione e prassi*, Danzica 21-23 giugno 2016, p. 5.

Il partitismo stabile della Prima repubblica aveva fatto passare in secondo piano la questione, che è riemersa con forza negli ultimi anni²⁸⁷ spinta da tre fattori²⁸⁸: il ruolo sempre più pervasivo dei partiti nella società e nelle istituzioni, cui corrisponde un sempre maggiore fabbisogno di risorse; la considerazione della democrazia interna al partito come requisito necessario per la tenuta della democrazia *tout court*; la comparazione con gli altri ordinamenti, in cui si è disciplinata formalmente la “democrazia dei partiti”.

I tentativi di attuazione dell’art. 49 non sono mancati, ma nessuno di essi si è concluso con successo. Attualmente è in discussione al Senato un disegno di legge (il n. 2439, già approvato alla Camera nel giugno 2016), un testo unificato di ventuno progetti di iniziativa parlamentare²⁸⁹ presentati tutti nella legislatura corrente, recante *Disposizioni in materia di partiti politici. Norme per favorire la trasparenza e la partecipazione democratica*. Il d.d.l. punta ad attuare (almeno in parte) l’art. 49; è riferito a partiti, movimenti e gruppi politici organizzati, e ha come obiettivi promuovere la trasparenza, rafforzarne la democraticità e favorire la partecipazione dei cittadini alla vita politica²⁹⁰. Indicando tra le finalità «il rafforzamento dei [...] requisiti di democraticità» l’art. 1 evidenzia la volontà del d.d.l. di garantire il metodo democratico di cui all’art. 49 Cost. Volontà che è riscontrabile in maniera ancor più chiara all’art. 2. Il primo comma contribuisce ad interpretare la disposizione costituzionale, illustrando in cosa consista la «determinazione della politica nazionale» cui concorrono i cittadini associati in partiti («concorrere alla formazione dell’indirizzo politico, all’elaborazione di

²⁸⁷ D. MORANA, *op. cit.*, p. 17: «le ricadute politiche interne dei profondi mutamenti nello scenario internazionale successivi al 1989, gli scandali giudiziari relativi a fenomeni di corruzione politica in larga scala, la trasformazione sempre più accentuata dei partiti in strutture marcatamente leaderistiche quanto non addirittura “personali”, l’emergere di aggregazioni politiche “dal basso” con una spiccata vocazione – dichiarata o reale – alla “rottura” di talune caratteristiche tipiche del sistema dei partiti tradizionali ... questi ed altri fattori hanno rafforzato quello che è stato definito il *topos* della necessità di una “legge sui partiti”, anche per quanto concerne l’oramai annoso *punctum dolens* della dimensione interna del “metodo democratico”».

²⁸⁸ G. MELONI, P. GAMBALE, *op. cit.*, p. 4.

²⁸⁹ Si tratta dei disegni di legge A.C. 3004, 3006, 3147, 3172, 3438, 3494, 3610, 3663, 3693, 3694, 3708, 3709, 3724, 3731, 3732, 3733, 3735, 3740, 3788, 3790 e 3811.

²⁹⁰ Art. 1, A.S. 2439, XVII lgs.

programmi per il governo nazionale e locale nonché alla selezione e al sostegno di candidati alle elezioni per le cariche pubbliche, nel rispetto del principio della parità di genere, in conformità alla Costituzione e ai principi fondamentali dell'ordinamento democratico»²⁹¹). Il secondo comma stabilisce che l'organizzazione e il funzionamento di partiti, movimenti e gruppi politici organizzati debbano essere «improntati al principio della trasparenza e del metodo democratico» - esplicitando quindi il riferimento del «metodo democratico» anche al «versante interno» del partito - e aggiunge che «è un diritto di tutti gli iscritti partecipare, senza discriminazioni, alla determinazione delle scelte politiche che impegnano il partito»²⁹². Gli articoli successivi si occupano di partecipazione (l'art. 2.3 disciplina il contenuto dello statuto, che deve prevedere strumenti di partecipazione degli iscritti²⁹³) ma sono volti soprattutto a garantire la trasparenza in molti ambiti: elezioni (artt. 3 e 4); organi, regole interne e modalità di selezione dei candidati (art. 5); finanziamenti, contributi, beni e servizi (art. 6).

Pur raccogliendo alcune critiche²⁹⁴, se approvato il d.d.l. sarebbe un notevole passo avanti verso la democratizzazione della vita dei partiti.

²⁹¹ Art. 2.1, A.S. 2439, XVII lgs.

²⁹² Art. 2.2, A.S. 2439, XVII lgs.

²⁹³ Lo statuto deve indicare «le forme e le modalità di iscrizione; i diritti e i doveri degli iscritti e i relativi organi di garanzia; le modalità di partecipazione degli iscritti alle fasi di formazione della proposta politica del partito, compresa la selezione dei candidati alle elezioni, nonché le regole per l'istituzione e per l'accesso all'anagrafe degli iscritti, consultabile da ogni iscritto nel rispetto della normativa vigente in materia di protezione dei dati personali [...] i criteri di ripartizione delle risorse tra gli organi centrali e le eventuali articolazioni territoriali».

²⁹⁴ D. CODUTI, *Aumentare la trasparenza nei partiti? (Note sul d.d.l. A.S. 2439, XVII Legislatura)*, in *federalismi.it*, n. 24, 2016, pp. 13-14, nota come nel d.d.l. le norme riguardanti la democrazia interna siano poche – forse perché, ipotizza l'A., «una disciplina troppo dettagliata rischierebbe di porsi in contrasto con l'art. 49 Cost. perché potrebbe comprimere eccessivamente la libertà di associazione in partiti e la connessa garanzia del pluralismo» - e questo rende «la disciplina contenuta nel disegno di legge [...] insufficiente». Critiche al d.d.l. sono mosse anche da D. MORANA, *op. cit.*, la quale indica come le proposte relative alla democrazia interna siano mantenute ad un livello «minimale», che non incide in maniera significativa sull'autonomia dei partiti, e come vi sia un trattamento differente tra i partiti iscritti al Registro nazionale e quelli invece non iscritti, per i quali (contrariamente ai primi) non vi è una attuazione dell'art. 49.

7.2.4 Il ruolo ancora fondamentale dei partiti e dei gruppi

I partiti politici hanno ancora un ruolo centrale nel sistema politico. Sono stati colpiti dalla crisi della rappresentanza, che ne ha comportato una perdita di legittimità agli occhi degli elettori, ma sono ancora un protagonista fondamentale del sistema politico. Tale importanza deriva dalla Costituzione: la scelta dei costituenti di riservare loro uno specifico articolo della Carta indica con evidenza la volontà di assegnare a questi un «persistente ruolo protagonista». L'azione politica si concretizza e si esprime tramite i partiti, e per questo «si può continuare ad affermare che [questi] continuano oggi ad essere necessari»²⁹⁵.

Così come i partiti, anche i gruppi parlamentari continuano a ricoprire un ruolo fondamentale nel circuito politico-istituzionale. La crisi dei partiti, che sul piano parlamentare ha avuto come conseguenze l'aumento di frammentazione e mobilità, ha provocato una perdita del ruolo rappresentativo e di sintesi politica dei gruppi; tuttavia, l'importanza dei partiti non ha inficiato la loro funzione e la loro rilevanza nell'ordinamento, e per questo motivo occorre modificare i regolamenti al fine di restituire ai gruppi le caratteristiche originarie. La perdita del ruolo di rappresentanza e di sintesi politica è infatti certamente dovuta al mutamento del sistema politico, ma è causata anche dal mancato adeguamento dei regolamenti parlamentari a tale mutamento. La disciplina regolamentare che riguarda i gruppi è rimasta sostanzialmente immutata dal 1920, e per questo motivo è urgente una sua riforma, che restituisca ai gruppi quel ruolo e quella posizione per i quali erano stati pensati.

²⁹⁵ P. MARSOCCHI, *La possibile disciplina (legislativa) dei partiti politici e il suo collegamento con il loro finanziamento*, in *Le riforme in una democrazia costituzionale*, in *Costituzionalismo.it*, fasc. 1/2017, pp. 63-64.

CAPITOLO VIII

LE PROPOSTE DI MODIFICA DEI REGOLAMENTI PARLAMENTARI

8.1 Le riforme regolamentari necessarie

Come è stato ampiamente analizzato nei capitoli precedenti, gli interventi di modifica dei regolamenti di cui vi è maggior urgenza riguardano due punti fondamentali: la corrispondenza tra gruppo parlamentare e partito di riferimento, e l'introduzione di limiti alla mobilità parlamentare.

8.1.1 Corrispondenza tra gruppo e partito: requisito politico

Per quanto riguarda il primo punto, è assolutamente necessario introdurre un requisito politico a fianco a quello numerico²⁹⁶, per consentire la costituzione di un gruppo parlamentare. Il consenso su questo punto in dottrina è praticamente unanime²⁹⁷. L'attuale requisito numerico non si è

²⁹⁶ Evidenzia S. CURRERI, *Gruppi politici, libertà di mandato e norme anti-transfughismo*, in *federalismi.it*, n. 6/2017, p. 7, come sia «bene precisare che il requisito politico andrebbe ad affiancare, anziché sostituire, l'attuale requisito esclusivamente numerico».

²⁹⁷ Sulla necessità dell'introduzione di un requisito politico per la costituzione di un gruppo parlamentare, cfr. N. LUPO, *Spunti sui gruppi parlamentari*, *Astrid rassegna*, 2007, p. 3, per il quale si deve «[...] prevedere il legame necessario tra gruppi (qualunque sia la loro dimensione) e liste elettorali [e] richiedere l'esistenza di una qualche affinità politica per la formazione del gruppo»; S. CURRERI, *Gruppi parlamentari e norme anti-transfughismo*, *cit.*, p. 135: «i gruppi devono corrispondere a partiti che si sono presentati dinanzi agli elettori, ricevendone un significativo consenso in termini di seggi [...]. Ad una lista [...] dovrebbe corrispondere un solo gruppo»; S. CECCANTI, *A costituzione invariata (ma non pecchiamo di iper-realismo?)*. *La priorità è a disciplina dei gruppi*, in *Il Filangeri*, *Quaderno 2015-2016*, *cit.*, p. 23: «[...] non ci può essere sui soggetti collettivi una discrasia tra liste elettorali e gruppi parlamentari»; L. GORI, E. ROSSI, *Il Parlamento dopo il referendum: contributo ad un percorso incrementale di riforma dei regolamenti*

rivelato efficace per limitare la proliferazione di gruppi non coincidenti con alcuna lista presentatasi alle elezioni. Al contrario, i *quorum* (talvolta eccessivamente) bassi necessari per costituire gruppi e componenti politiche hanno incentivato la nascita di forze parlamentari di esigue dimensioni e senza nessun seguito reale nel Paese²⁹⁸.

Subordinare la costituzione di un gruppo parlamentare all'esistenza di un requisito politico (oltre che numerico) altro non sarebbe, del resto, che l'esplicitazione di un principio «rimasto implicito in regolamenti parlamentari redatti in epoca di partiti forti»²⁹⁹.

Tramite l'introduzione di un requisito politico si assicurerebbe la corrispondenza tra il gruppo parlamentare e il partito di riferimento. Si dovrebbe intervenire naturalmente anche su altri aspetti, come l'iscrizione automatica dei parlamentari al gruppo corrispondente alla lista con la quale sono stati eletti (salvo dichiarazione contraria, che ne determinerebbe l'automatica iscrizione al gruppo misto), e la soppressione dei gruppi autorizzati (tranne rare eccezioni, come per le minoranze linguistiche)³⁰⁰. In tal modo, verrebbe anche eliminata la «intollerabile»³⁰¹ pratica della costituzione di gruppi non rappresentativi di alcun partito presentatosi alle elezioni, che rappresenta una «esplicita violazione [...] della volontà espressa dal corpo elettorale e, contestualmente, [la] mortificazione del legame tra eletti ed elettori»³⁰².

parlamentari, in Il Filangeri, Quaderno 2015-2016, *cit.*, p. 32: occorre «far sì che effettivamente si instauri una corrispondenza biunivoca fra una “lista di candidati” [...] e un gruppo parlamentare».

²⁹⁸ M. RUBECCHI, *op. cit.*, p. 6.

²⁹⁹ S. CURRERI, *Gruppi parlamentari e norme anti-transfughismo*, *cit.*, p. 135.

³⁰⁰ S. CURRERI, *Gruppi parlamentari e norme anti-transfughismo*, *cit.*, pp. 136-137.

³⁰¹ S. CURRERI, *Ancora sui gruppi parlamentari: tra speranza e realtà*, in Forum di Quaderni costituzionali, 2008, p. 3.

³⁰² B. MALAISI, *La rappresentanza politica tra divieto di mandato imperativo e libertà di appartenenza al gruppo parlamentare*, in S. MERLINI (a cura di), *op. cit.*, p. 125. Sul punto vd. anche S. GALEOTTI, *La riforma del regolamento della Camera dei deputati*, in S. P. PANUNZIO, *I costituzionalisti e le riforme. Una discussione sul progetto della Commissione Bicamerale per le riforme costituzionali*, Giuffrè, Milano 1998, p. 249, che parla dei gruppi nati da scissioni come «autentiche truffe ai danni degli elettori e irrisioni al principio di sovranità popolare».

Alcuni studiosi hanno ritenuto che l'introduzione di un requisito politico per la formazione dei gruppi parlamentari e la codificazione del criterio di corrispondenza tra partito e gruppo possano ingessare il quadro parlamentare, impedendogli di rappresentare i cambiamenti che intervengono nella società. In questo modo le istituzioni rappresentative si ritroverebbero nell'impossibilità di riflettere le evoluzioni e i cambiamenti del contesto politico, che avvengono al di fuori del Parlamento ma hanno un riflesso nell'articolazione interna di questo. Tramite i cambiamenti che avvengono al loro interno i gruppi parlamentari riflettono le dinamiche di trasformazione della società dei rappresentati, e una cristallizzazione del quadro politico scaturito dalle elezioni finirebbe per «accrescere il deficit di rappresentatività»³⁰³. Non è rilevante il fatto che i parlamentari ricorrano alla possibilità di cambiare gruppo per tornaconto personale e ragioni «meschine»: la questione riguarda un principio inerente il carattere rappresentativo del Parlamento, e per questo motivo da tali «poco edificanti vicende concrete» bisogna prescindere³⁰⁴.

³⁰³ E. GIANFRANCESCO, *La riforma dei regolamenti parlamentari*, in E. GIANFRANCESCO, N. LUPO (a cura di), F. FLORA (con la collaborazione di), *cit.*, p. 120. L'A. è contrario ad una riforma regolamentare che impedisca la nascita di gruppi parlamentari in corso di legislatura, ritenendo che questa misura «si espone a consistenti dubbi di legittimità [...]. Il vero profilo critico insito nelle proposte di riforma regolamentare che intendono cristallizzare la situazione scaturente dalle elezioni è, infatti, rappresentato dall'abbandono dell'idea che le camere parlamentari, nel combinarsi e ricombinarsi nelle sue componenti politiche interne – i gruppi appunto – riflettano – o possano riflettere, questo è l'essenziale – le dinamiche di trasformazione della società dei rappresentati». Dello stesso avviso D. PICCIONE, *I Gruppi parlamentari alla prova delle (auto)riforme regolamentari*, in *Rivista AIC*, n. 2/2012, p. 6, che evidenzia «lo svantaggio dell'introduzione nei Regolamenti del criterio di corrispondenza». Per l'A. non è auspicabile «un limite alla creazione di gruppi non coincidenti con liste che abbiano preso parte al confronto elettorale, se non altro perché si apporrebbero divieti incongrui alla fluidità del quadro parlamentare che faccia seguito a vicende politiche, e peraltro non solo a quelle direttamente coinvolte nel circuito fiduciario. In caso di scissioni partitiche, fusioni tra partiti, emersione di movimenti che trovino adesione tra i componenti di gruppi parlamentari già costituitisi, le Camere sarebbero impossibilitate a riflettere evoluzioni e mutamenti del contesto politico».

³⁰⁴ Sul punto ancora E. GIANFRANCESCO, *La riforma dei regolamenti parlamentari*, *cit.*, p. 120.

8.1.2 Limitazioni alla mobilità parlamentare

L'assicurazione di gruppi parlamentari corrispondenti ai partiti passa anche per la seconda, importante modifica: la limitazione alla mobilità parlamentare. In questo caso la questione è più complessa a causa, come detto, della presenza dell'articolo 67 Cost., che prevede l'assenza di vincolo di mandato.

Riguardo tale disposizione costituzionale sono emerse due diverse posizioni: da un lato coloro che la ritengono intoccabile; dall'altro, coloro che invece spingono per l'introduzione di misure che ne limitino la portata.

a) Contrari all'introduzione di norme che limitino la mobilità parlamentare

I primi ritengono l'assenza del vincolo di mandato un elemento essenziale di un sistema democratico. A sostenere tale posizione è la maggioranza della dottrina, che «considera la libertà giuridica del parlamentare un principio fondamentale e, in definitiva, preminente. Il parlamentare non rappresenta chi lo ha eletto, ma l'intera Nazione e non può, quindi, subire alcun vincolo di mandato. Grazie al divieto di mandato imperativo egli può svincolarsi non solo, come in origine, dagli interessi particolari dei suoi elettori, ma oggi anche dai partiti per meglio perseguire gli interessi generali e supremi della Nazione, cioè dell'intera collettività»³⁰⁵.

Inconciliabili con l'articolo 67 Cost. sono tutte quelle misure volte ad imbrigliare l'azione del parlamentare, tramite sanzioni a suo carico in caso di mancato rispetto delle direttive del gruppo. Il divieto di mandato imperativo ha un «contenuto minimo» per cui gli impegni che il parlamentare assume nell'ambito del partito o del gruppo «non danno luogo a obbligazioni giuridiche»³⁰⁶

³⁰⁵ S. CURRERI, *Democrazia e rappresentanza politica. Dal divieto di mandato al mandato di partito*, cit., p. 19.

³⁰⁶ R. BIN, *La disciplina dei gruppi parlamentari*, cit.

Il parlamentare è quindi svincolato tanto dal proprio partito quanto dagli elettori. Tale posizione è stata sostenuta anche dalla Corte costituzionale, che nella sentenza n. 14 del 1964 ha sostenuto che «Il divieto di mandato imperativo importa che il parlamentare è libero di votare secondo gli indirizzi del suo partito ma è anche libero di sottrarsene; nessuna norma potrebbe legittimamente disporre che derivino conseguenze a carico del parlamentare per il fatto che egli abbia votato contro le direttive del partito»³⁰⁷. La sentenza conferma come tra partiti ed eletti non ci sia alcun legame giuridico e in conseguenza di ciò nessun obbligo possa essere posto dai primi in capo ai secondi. Il rapporto che lega elettori, eletto e partito è di natura esclusivamente politica e rimane quindi «confinato nell'ambito del giuridicamente irrilevante»³⁰⁸. Alla luce di ciò la praticabilità di vere e proprie sanzioni nei confronti dei parlamentari che cambiano gruppo è sempre stata negata dalla maggior parte della dottrina, che rifiuta meccanismi come l'automatica decadenza dalla carica o la revoca del mandato da parte degli elettori (sul modello del *recall*)³⁰⁹. Le uniche sanzioni in cui può incorrere sono “politiche”, come la mancata ricandidatura o rielezione.

Del resto, se così non fosse, ossia se i partiti avessero la possibilità di revocare il mandato del parlamentare “ribelle”, saremmo di fronte ad un «dispotismo oligarchico» che minerebbe alla base l'istituto della democrazia parlamentare³¹⁰.

³⁰⁷ Corte cost., sent. 7 marzo 1964, n. 14. La sentenza rigettò l'eccezione d'incostituzionalità ex art. 67 Cost. della legge 6 dicembre 1962, n. 1643 sulla nazionalizzazione dell'energia elettrica perché votata da alcuni parlamentari, per esplicita loro ammissione, in obbedienza alla disciplina di partito.

³⁰⁸ S. CURRERI, *Democrazia e rappresentanza politica. Dal divieto di mandato al mandato di partito*, cit., p. 20.

³⁰⁹ La proposta della perdita del seggio in caso di abbandono del gruppo è stata avanzata da A. MANNINO, *La mobilità parlamentare tra principio democratico, rappresentanza nazionale e divieto di mandato*, in *Democrazia, rappresentanza, responsabilità*, L. CARLASSARRE (a cura di), Cedam, Padova 2001, p. 80.

³¹⁰ Un parlamentare tenuto a rispettare le direttive del partito sotto la minaccia della revoca del mandato sarebbe solamente «un pavido e docile esecutore degli ordini verticistici del partito», S. CURRERI, *Il ruolo dei gruppi parlamentari tra fonti normative e prospettive politiche*, cit., p. 249.

Il vincolo di mandato sarebbe, inoltre, una soluzione «peggiore del male», poiché «condannerebbe ogni assemblea elettiva alla paralisi decisionale». Il Parlamento è un luogo di confronto e mediazione, ma il rigido rispetto del mandato conferito dagli elettori porterebbe le forze politiche a non comunicare tra loro, consapevoli di non poter arrivare ad un punto di incontro, pena molto probabilmente la violazione del mandato elettorale. Il vincolo di mandato finirebbe per negare il valore della rappresentanza in nome di una pretesa volontà generale degli elettori³¹¹.

In conclusione, la libertà del parlamentare di sottrarsi alla disciplina di gruppo fino a fuoriuscirne, senza perdere il seggio, «sarebbe il caro ma necessario prezzo che il sistema deve pagare pur di garantire al rappresentante quella libertà senza di cui non vi sarebbe né dialettica parlamentare, né [...] democrazia»³¹².

b) Favorevoli all'introduzione di norme che limitino la mobilità parlamentare

L'impossibilità di introdurre il vincolo di mandato per impedire la mobilità parlamentare non significa che si possa accettare l'elevatissimo tasso di transfughismo che ha caratterizzato gli ultimi due decenni. La libertà del parlamentare non è messa in dubbio, ma i «fenomeni migratori» cui si assiste devono assolutamente essere contenuti.

La libertà del parlamentare non può infatti arrivare a diventare uno strumento che metta a rischio la funzionalità e la democraticità del sistema³¹³: il passaggio da un gruppo all'altro diventa una pratica illegittima quando altera, «in maniera più o meno determinante», il quadro parlamentare emerso dalle urne³¹⁴. Il fenomeno del transfughismo sta infatti riportando il mandato

³¹¹ S. CURRERI, *Gruppi parlamentari e norme anti-transfughismo*, cit., pp. 122-123.

³¹² *Ibidem*.

³¹³ V. COZZOLI, *I gruppi parlamentari alla Camera dei deputati nella XIII legislatura tra evoluzione del sistema politico-istituzionale e riforme regolamentari*, cit., p. 1049.

³¹⁴ B. MALAISI, *op. cit.*, p. 139: «la linea di demarcazione che distingue un comportamento politico legittimo da uno che legittimo non è, è costituita dalla sua attitudine ad alterare, in

parlamentare verso quella concezione individualistica liberale tipica dell'Ottocento. I parlamentari sono liberi, non legati ad alcuna forza politica esterna al Parlamento, e si aggregano all'interno di esso sulla base di affinità politiche.

Si sta ritornando al meccanismo del *parliamentary party*: i gruppi non si formano come proiezione di partiti presenti nella società, ma come raggruppamenti di parlamentari affini politicamente, e solo in seguito cercano un consenso nella società (in realtà, ben pochi dei gruppi che si formano in corso di legislatura sono destinati a trasformarsi in partiti³¹⁵).

I gruppi parlamentari hanno una duplice funzione, assicurare il buon andamento dei lavori parlamentari e garantire la rappresentanza delle forze politiche. Un tasso di mobilità eccessivamente elevato, cui spesso si accompagna la nascita di nuovi gruppi a legislatura in corso, mette a rischio entrambi questi obiettivi. Se, come accaduto nell'attuale legislatura, i cambi di gruppo sono diverse centinaia, ne risentono tanto la funzionalità dei lavori quanto la composizione parlamentare emersa dalle urne³¹⁶, con conseguenti ripercussioni sulla tenuta delle maggioranze e dei governi. La soluzione va ricercata bilanciando il principio costituzionalmente protetto della libertà di mandato, con l'esigenza di buon andamento e funzionalità del Parlamento.

maniera più o meno determinante, il risultato elettorale scaturito dalle urne, vale a dire dalla sua propensione a modificare l'assetto istituzionale in difformità dalla volontà espressa dagli elettori, i quali, pur essendo "muti", imprimono comunque una precisa direzione alla vita politica del Paese, che si aspettano di veder cambiare solo in concomitanza delle successive consultazioni elettorali, ossia contestualmente ad un loro nuovo pronunciamento. [...] è da ravvisarsi un comportamento contrario alla Costituzione qualora allo spostamento [...] consegua l'incrinatura, quando non l'inversione, di quella necessaria identità politica tra l'esterno e l'interno delle Camere».

³¹⁵ N. LUPO, *La rappresentanza politica oggi: sfide esistenziali e snodi concettuali*, cit., p. 49.

³¹⁶ S. CURRERI, *Sistema elettorale e regolamenti parlamentari*, in A. MANZELLA (a cura di), *I regolamenti parlamentari a quarant'anni dal 1971*, cit., pp. 129-130: «La variabilità e la moltiplicazione dei gruppi parlamentari [...] e delle componenti politiche, a causa dell'intensificarsi del fenomeno del transfughismo parlamentare, si risolve in un fattore di fibrillazione e frammentazione del quadro politico destinato a riflettersi negativamente sulla stabilità dell'organizzazione e sullo stesso svolgimento dell'attività parlamentare, potendo alterare tanto la rappresentatività quanto la proporzionalità degli organi collegiali».

Una soluzione per limitare la i fenomeni migratori va ricercata quindi non intervenendo sullo *status* del parlamentare, tutelato dalla Costituzione, ma sulla normativa regolamentare inerente l'appartenenza degli eletti ai gruppi.

Le proposte avanzate riguardo il problema della mobilità sono state molte, tutte simili tra loro. L'eletto potrebbe essere obbligato ad iscriversi al gruppo corrispondente al partito con cui è stato eletto, salvo una dichiarazione contraria, nel qual caso potrebbe iscriversi solamente al gruppo misto, oppure ad un altro gruppo ma senza essere computato per il raggiungimento dei requisiti numerici richiesti per la sua costituzione (misura che serve per evitare la pratica del prestito dei parlamentari, diffusa tra gruppi politicamente affini)³¹⁷. Oppure, potrebbe essere permesso al parlamentare di uscire dal gruppo in qualsiasi momento della legislatura, ma prevedendo anche in questo caso o solamente l'iscrizione al gruppo misto, o l'adesione ad un altro gruppo senza essere computato per il raggiungimento del *quorum*. A fianco a queste misure riguardanti la composizione dei gruppi, potrebbero essere introdotte anche delle "sanzioni" di carattere parlamentare nei confronti del transfuga, come ad esempio la decadenza dalla commissione di appartenenza o l'impossibilità di svolgere ruoli come Presidente di commissione o relatore.

Queste soluzioni non costituirebbero una violazione dell'art. 67, dal momento che il parlamentare è sempre libero di uscire dal gruppo, rimanendo in carica e senza subire alcuna sanzione. Si tratterebbe solamente di limitare tale possibilità di spostamento nell'ambito delle forze politiche presentate alle elezioni, oppure di permettere l'iscrizione nel solo gruppo misto³¹⁸, dal momento che la possibilità di costituire gruppi o componenti politiche non

³¹⁷ S. CURRERI, *Gruppi politici, libertà di mandato e norme anti-transfughismo*, cit., pp. 7-8.

³¹⁸ Ha scritto N. LUPO, *Qualche indicazione per una riforma dei regolamenti parlamentari*, in *Astrid Rassegna* n. 75, 13/2008, p. 3: «Non credo [...] che dall'art. 67 Cost. discenda [...] il divieto di introdurre una disposizione secondo cui chi abbandoni il gruppo di originaria appartenenza in corso di legislatura (o entro un certo termine dall'inizio della stessa) sia tenuto a iscriversi al gruppo misto. Vi è, semmai, un problema sull'opportunità di introdurre un meccanismo così rigido [...], ma non credo che queste perplessità di merito possano tradursi in motivi di illegittimità costituzionale».

corrispondenti a liste presentatesi alle elezioni è «un'abnorme e distorta espressione della libertà di mandato»³¹⁹.

8.1.3 La titolarità della rappresentanza politica: è il vincolo di mandato a dover essere interpretato alla luce del ruolo costituzionale dei partiti o viceversa?

I due differenti approcci riguardo la possibilità di limitare la mobilità parlamentare derivano dalle due diverse visioni che si hanno della titolarità della rappresentanza politica³²⁰. Più precisamente, dipendono dalla risposta che si dà alla domanda se «si deve interpretare il ruolo dei partiti alla luce del divieto di vincolo di mandato o, viceversa, il libero mandato parlamentare alla luce del ruolo dei partiti politici»³²¹.

Il punto centrale della riflessione riguarda il rapporto nel quale si pone il principio della libertà di mandato (art. 67 Cost.) con le altre disposizioni costituzionali che compongono il circuito rappresentativo: gli articoli 1 (sovranità popolare), 48 (diritto di voto) e 49 (ruolo dei partiti) della Costituzione³²². Le posizioni che emergono sono due: da un lato coloro che reputano l'articolo 67 superiore alle altre disposizioni, e quindi ritengono la libertà di mandato il principio cardine attorno a cui ruota il sistema rappresentativo. Dall'altro coloro i quali invece pongono tutte le norme in questione sullo stesso piano, imponendo quindi una lettura dell'articolo 67 coerente con le disposizioni costituzionali inerenti il ruolo dei partiti politici.

³¹⁹ S. CURRERI, *Gruppi parlamentari e norme anti-transfughismo*, cit., p. 143

³²⁰ A. CIANCIO, *op. cit.*, pp. 256-268; S. CURRERI, *Il ruolo dei gruppi parlamentari tra fonti normative e prospettive politiche*, cit., pp. 244 ss.; M. RUBECHI, *op. cit.*, pp. 8-9.

³²¹ S. CURRERI, *Il ruolo dei gruppi parlamentari tra fonti normative e prospettive politiche*, cit., p. 248.

³²² Ha ben sintetizzato A. CIANCIO, *op. cit.*, pp. 256-257, come la questione della rappresentanza «appare strettamente connessa al peso che si attribuisce al principio della libertà del mandato parlamentare, letto in un contesto di democrazia rappresentativa, in cui il valore dell'indipendenza del parlamentare nell'esercizio della funzione va coniugato con il principio della sovranità popolare e con il ruolo costituzionale riconosciuto ai partiti politici quali strumenti privilegiati attraverso cui i cittadini possono esercitare concretamente la medesima sovranità».

La visione maggioritaria, che costituisce anche la normativa attuale, è quella che indica la libertà del mandato come preminente rispetto alle altre disposizioni. Pur riconoscendo il ruolo fondamentale svolto dai partiti come strumento tramite il quale i cittadini possono esercitare la propria sovranità in modo permanente, tale visione ritiene la libertà del parlamentare un principio fondamentale del sistema di democrazia rappresentativa. Il parlamentare può quindi abbandonare il proprio gruppo senza rischiare di incorrere in alcun tipo di sanzione e conservando sempre il proprio seggio. Se così non fosse, se cioè i gruppi (e i partiti tramite essi) potessero revocare *ad libitum* il mandato del parlamentare ribelle, questi si trasformerebbe in un «pavido e docile esecutore degli ordini verticistici del partito»³²³, provocando un indebolimento del sistema rappresentativo. Il parlamentare è quindi libero, non vincolato in alcun modo né al proprio gruppo né al partito che tale gruppo rappresenta.

L'altra visione, da sempre minoritaria, sostiene invece la necessità di interpretare la libertà di mandato compatibilmente con le altre norme del circuito rappresentativo. La visione del mandato parlamentare come individuale è una concezione ottocentesca, propria dello Stato liberale basato sul principio della sovranità parlamentare. L'avvento dei partiti di massa ha portato all'affermazione dello Stato democratico in cui la sovranità appartiene al popolo. È in questo quadro che si deve leggere la libertà di mandato: il divieto di vincolo di mandato non si deve opporre ai partiti e ai gruppi, che sono soggetti del circuito rappresentativo al pari dei singoli parlamentari.

La teoria della supremazia del libero mandato parlamentare viene criticata anche alla luce della preminenza che i regolamenti parlamentari assegnano ai gruppi rispetto ai singoli. I regolamenti «attraverso le norme sui gruppi, [...] attuano un profondo collegamento con l'organizzazione politica in partiti presupposta dalla Costituzione», mettendo in luce «un evidente disfavore

³²³ S. CURRERI, *Il ruolo dei gruppi parlamentari tra fonti normative e prospettive politiche*, cit., p. 249.

verso l'atomizzazione assembleare tipica degli assetti ottocenteschi»³²⁴. È il ruolo stesso che i gruppi ricoprono «a far retrocedere di un passo il parlamentare singolo». Il sistema parlamentare italiano ha sempre valorizzato i gruppi parlamentari «a discapito del ruolo del deputato singolo»³²⁵, e per tale ragione non è ipotizzabile un ritorno della figura del parlamentare totalmente libero ed indipendente. La rilevanza del gruppo nel sistema parlamentare è anche il motivo per il quale non sono state molte le proposte volte all'introduzione della figura del parlamentare non iscritto³²⁶.

La prevalenza dell'indipendenza del parlamentare sul gruppo poi, oltre a mettere a rischio la governabilità e il buon andamento dei lavori, lede la democraticità del sistema rappresentativo, cioè la rispondenza tra la volontà degli elettori e quella degli eletti. Il più volte ricordato passaggio dalla sovranità parlamentare alla sovranità popolare ha conferito agli elettori un potere maggiore nella determinazione della politica nazionale, potere che si manifesta attraverso il voto e l'elezione di propri rappresentanti. Gli eletti non rappresentano più loro stessi, ma gli elettori che hanno votato per il loro partito³²⁷. La concezione del libero mandato parlamentare era adeguata al sistema politico liberale, in cui poche, rilevanti personalità si candidavano nel proprio collegio uninominale, ottenendo i voti dei propri elettori per poterli rappresentare come meglio credesse. Nel sistema attuale tale concezione non è più valida: l'elettore non vota l'eletto, ma vota il partito. Il rappresentante viene eletto solamente perché candidato da un partito³²⁸. In

³²⁴ A. MANZELLA, *Il Parlamento*, cit., p. 96.

³²⁵ R. BIN, *La disciplina dei gruppi parlamentari*, cit.

³²⁶ Sulla proposta di introdurre la figura del parlamentare non iscritto cfr. A. CIANCIO, *op. cit.*, pp. 297-300, e N. LUPO, *Spunti sui gruppi parlamentari*, cit. In entrambi i casi è prospettata anche l'eliminazione del gruppo misto e un generale ripensamento dei regolamenti nel loro complesso, dato l'attuale gruppocentrismo che li caratterizza. Di soppressione del gruppo misto parla anche S. MERLINI, *op. cit.*, p. 15, mentre è contrario S. CURRERI, *Gruppi parlamentari e norme anti-transfughismo*, cit., p. 140, che indica come la sua abolizione non sarebbe una soluzione adeguata se non accompagnata dall'inserimento di un requisito politico per costituire un gruppo.

³²⁷ S. CURRERI, *Il ruolo dei gruppi parlamentari tra fonti normative e prospettive politiche*, cit., p. 250.

³²⁸ S. CURRERI, *Democrazia e rappresentanza politica. Dal divieto di mandato al mandato di partito*, cit., p. 93.

quest'ottica, il parlamentare non riceve una delega in bianco, ma un mandato politico che è tenuto a rispettare³²⁹.

8.2 Le proposte di riforma presentate nelle recenti legislature

Negli ultimi anni sono state presentate diverse proposte di riforma regolamentare con l'obiettivo di porre fine al continuo movimento di parlamentari e al proliferare di gruppi e componenti politiche, fenomeni che si stanno manifestando con un'intensità senza precedenti³³⁰.

Dalla XII legislatura sono state avanzate in tutto quarantacinque proposte di modifica del regolamento inerenti la disciplina dei gruppi parlamentari³³¹, diciassette alla Camera e ventotto al Senato³³².

Alcune riguardanti la disciplina interna dei gruppi (pubblicità degli statuti e regolamenti, finanziamenti) sono state adottate nel 2012. Mentre la maggior parte, riguardante gli articoli 14 di entrambi i regolamenti, non hanno avuto seguito.

La quasi totalità delle proposte presentate in questi anni ha come elemento centrale l'introduzione del criterio politico accanto a quello numerico per la costituzione dei gruppi. L'obiettivo di tale modifica, come ampiamente analizzato, è quello di «limitare il fenomeno della frammentazione politica»,

³²⁹ S. CURRERI, *Democrazia e rappresentanza politica. Dal divieto di mandato al mandato di partito*, cit., p. 94.

³³⁰ Il minidossier curato dall'Associazione Openpolis *Giro di valzer* già nel maggio 2016 parlava di «numeri record sia nella percentuale i parlamentari che hanno cambiato casacca almeno una volta, sia nei cambi al mese», e indicava come la XVII legislatura «se continua con questa media, supererà quota 500». Al 20 settembre 2017, siamo a quota 526.

³³¹ Alcune di queste riforme riguardano esclusivamente gli articoli riguardanti i gruppi, mentre altre sono invece riforme organiche e ampie, inerenti una molteplicità di articoli. Indicativa in questo senso è la proposta di riforma doc. II n. 29, presentata durante la XVI legislatura (2 febbraio 2012) al Senato dai senatori Quagliariello (PDL) e Zanda (PD), e condivisa dai due maggiori schieramenti presenti in quel momento in Parlamento.

³³² Alla Camera sono state presentate cinque proposte di modificazione del regolamento, riguardanti la disciplina dei gruppi, nella XIII legislatura, due nella XV, sette nella XVI e tre nella XVII (al 20 settembre 2017), mentre nessuna nella XII e nella XIV. Al Senato ne sono state presentate due nella XII legislatura, una nella XIII, due nella XIV, tre nella XV, quattordici nella XVI e sei nella XVII (al 20 settembre 2017).

che «ha ormai raggiunto livelli insostenibili, [...] escludendo [i gruppi] che non corrispondano a liste presentate alle elezioni»³³³. È interessante notare come queste parole, risalenti al 2007, siano quanto mai attuali a dieci anni di distanza. Nelle proposte presentate nel 2017 si legge infatti come le modifiche regolamentari siano dettate «dalla necessità di contenere il frequente fenomeno [...] di sgretolamento e ricomposizione dei gruppi»³³⁴ e «di porre un freno ai fenomeni [...] di mobilità parlamentare e di frammentazione dei gruppi»³³⁵. Riguardo il requisito politico, tra le proposte presentate alla Camera vi è consenso unanime sul fatto che un gruppo, oltre a essere composto da venti deputati, debba rappresentare «un partito o movimento politico che abbia ottenuto voti alle elezioni della Camera dei deputati, presentando proprie liste di candidati e conseguendo l'elezione di deputati» e che «ove più partiti o movimenti politici abbiano presentato alle elezioni congiuntamente liste di candidati con il medesimo contrassegno può essere costituito, con riferimento a tali liste, comunque un Gruppo per ogni suddetto partito o movimento politico»³³⁶.

³³³ A.C., doc. II n. 8, XVII lgs.

³³⁴ A.C., doc. II n. 17, XVII lgs.

³³⁵ A.C., doc. II n. 16, XVII lgs.

³³⁶ Si tratta della proposta n.17, XVII lgs., 19 aprile 2017. Dal 2007 ad oggi, tuttavia, le proposte di modifica non sono cambiate in maniera significativa. A titolo di esempio, è sufficiente riportare la modifica del primo comma dell'articolo 14 presente nella proposta n. 8, XV lgs., 26 settembre 2007: «Per costituire un Gruppo parlamentare occorre che vi aderiscano almeno venti deputati e che esso rappresenti un partito o movimento politico, anche risultante dall'aggregazione di più partiti, che abbia presentato alle elezioni della Camera dei deputati proprie liste di candidati con lo stesso contrassegno, conseguendovi l'elezione di deputati. Ove più partiti o movimenti politici abbiano presentato alle elezioni congiuntamente liste di candidati con il medesimo contrassegno, può essere costituito, con riferimento a tali liste, comunque un solo Gruppo, che rappresenta complessivamente tutti i suddetti partiti o movimenti politici». Si discosta da tale impianto l'ultima proposta presentata in ordine di tempo, la n. 18, XVII lgs., presentata dai deputati del Movimento 5 Stelle Toninelli e Dieni il 28 giugno 2017. Secondo tale proposta non sono i parlamentari che formano i gruppi una volta eletti, ma ad inizio legislatura viene automaticamente costituito un gruppo per ogni lista e ad esso sono assegnati i venti deputati richiesti («All'inizio di ogni legislatura è costituito un Gruppo per ogni lista elettorale a cui è assegnato il numero minimo di seggi di cui al comma 2. I deputati vengono assegnati ai Gruppi costituiti ai sensi del comma 3, in corrispondenza della lista nella quale sono stati eletti»).

Al Senato l'introduzione di un requisito politico è ugualmente al centro della totalità delle proposte di modifica dalla fine della XV legislatura. Anche in questo caso il gruppo, oltre che composto da dieci senatori, «deve rappresentare un partito o movimento politico, anche risultante dall'aggregazione di più partiti, che abbia presentato alle elezioni del Senato della Repubblica proprie liste di candidati o candidati nei collegi uninominali con lo stesso contrassegno, conseguendovi l'elezione di Senatori». È previsto anche in questo caso che «ove più partiti o movimenti politici abbiano presentato alle elezioni congiuntamente liste di candidati col medesimo contrassegno può essere costituito, con riferimento a tali liste, comunque un solo Gruppo, che rappresenta complessivamente tutti i suddetti partiti o movimenti politici. E' ammessa la costituzione di un gruppo risultante dall'aggregazione di partiti o movimenti che si siano presentati alle elezioni con diversi contrassegni, tra loro apparentati»³³⁷. Alcune proposte rafforzano il requisito politico necessario, richiedendo che la denominazione dei gruppi corrisponda a quella del partito³³⁸.

Le misure volte alla riduzione dei gruppi e alla limitazione della nascita di gruppi non rappresentativi di alcun partito non si limitano all'introduzione di un requisito politico. Tra le proposte avanzate vi sono state lo scioglimento dei gruppi che alla Camera scendano sotto la soglia di venti deputati³³⁹ (disposizione già presente al Senato), la soppressione dei gruppi in deroga (spesso con la sola eccezione di quello rappresentativo delle minoranze

³³⁷ A.S., doc. II n. 3, XVII lgs. Anche in questo caso, tutte le proposte presentate negli ultimi anni presentano differenze irrilevanti. La proposta A.S., doc. II n. 31, XVI lgs. richiede che i dieci senatori necessari a formare un gruppo siano «comunque eletti nella medesima lista di candidati o a più liste appartenenti alla stessa coalizione presentatasi alle elezioni per il Senato», e simili ad essa sono le proposte n. 12, XVI lgs. e la n. 33, XVII lgs. Unica, parziale eccezione è la proposta n. 19, XVII lgs.: in base ad essa, all'interno di un gruppo vi possono essere senatori che non siano stati eletti nelle liste del partito corrispondente, solamente se non superano il rapporto di uno a cinque rispetto ai senatori eletti in quelle liste.

³³⁸ Doc. II, n. 12, XVI lgs.; doc. II, n. 9, XVII lgs.; doc. II, n. 19, XVII lgs.; doc. II, n. 33, XVII lgs.

³³⁹ Doc. II, n. 8, XV lgs.; doc. II, n. 1, XVI lgs.; doc. II, n. 9, XVI lgs.; doc. II, n. 16, XVII lgs.; doc. II, n. 18, XVII lgs.

linguistiche)³⁴⁰, l'innalzamento dei quorum numerici necessari per la costituzione di un gruppo³⁴¹.

Per non "ingessare" il quadro parlamentare, in alcuni casi viene prevista la possibilità di formare gruppi a legislatura in corso. Per evitare tuttavia che si formino gruppi che non abbiano nessuna legittimazione elettorale, viene prevista solamente la possibilità che nuovi gruppi si costituiscano dalla fusione di gruppi già esistenti³⁴². In rari casi invece le proposte prevedono la possibilità di formare gruppi a legislatura in corso, ma solamente dopo un significativo lasso di tempo, con un numero di parlamentari elevato e sempre che esso rappresenti un partito organizzato nel paese³⁴³. Tale possibilità è finalizzata, in alcuni casi, esclusivamente a permettere la costituzione di gruppi nati da scissioni³⁴⁴ avvenute all'interno dei partiti maggiori: è il caso

³⁴⁰ Quasi tutte le proposte sopprimono le disposizioni regolamentari che prevedono la possibilità di formare gruppi in deroga al requisito numerico. Alla Camera, fanno eccezione solamente il doc. II, n. 9, XV lgs., che prevede la possibilità di costituire gruppi in deroga solamente su autorizzazione dei due terzi dell'Ufficio di Presidenza, e se il gruppo che deve essere autorizzato ha conseguito eletti, e il doc. II, n. 17, XVII lgs., per il quale un gruppo in deroga può essere autorizzato solamente se rappresenta un partito che ha partecipato alle elezioni. Anche le proposte avanzate al Senato prevedono la soppressione della possibilità per il Consiglio di Presidenza di autorizzare gruppi (possibilità che in alcuni casi viene espressamente vietata), fatta eccezione per un gruppo che sia rappresentativo delle minoranze linguistiche «tutelate dalla Costituzione e individuate dalla legge, i quali [i senatori appartenenti al gruppo in deroga in questione] siano stati eletti, sulla base o in collegamento con liste che di esse siano espressione, nelle zone in cui tali minoranze sono tutelate». Unica differenza riguarda il numero minimo di senatori previsto per poter formare tale gruppo: tre (doc. II, n. 21, XV lgs.; doc. II, n. 1, XVI lgs.; doc. II, n. 3, XVI lgs.; doc. II, n. 13, XVI lgs.; doc. II, n. 19, XVII lgs.; doc. II, n. 31, XVII lgs.) o cinque (doc. II n. 29, XVI lgs.; doc. II, n. 3, XVII lgs.; doc. II, n. 8, XVII lgs.; doc. II, n. 9, XVII lgs.; doc. II, n. 33, XVII lgs.).

³⁴¹ Proposte presentate solamente al Senato: per poter costituire un gruppo, numero di parlamentari necessari innalzato a tredici (doc. II, n. 6, XII lgs.; doc. II, n. 25, XIII lgs.; doc. II, n. 7, XVI lgs.) o quindici (doc. II, n. 21, XVI lgs.).

³⁴² Misura presente in numerose proposte presentate al Senato: doc. II, n. 3, XVI lgs.; doc. II, n. 13, XVI lgs.; doc. II n. 29, XVI lgs.; doc. II, n. 3, XVII lgs.; doc. II, n. 8, XVII lgs.; doc. II, n. 9, XVII lgs.; doc. II, n. 19, XVII lgs.; doc. II, n. 31, XVII lgs.; doc. II, n. 33, XVII lgs.

³⁴³ Al Senato, sono state avanzate diverse proposte riguardanti la possibilità di formare gruppi a legislatura in corso: se richiesto da almeno ventisei senatori (doc. II, n. 25, XIII lgs.); se richiesto da 15 senatori dopo almeno ventiquattro mesi dall'inizio della legislatura (doc. II, n. 6, XVI lgs.); se richiesto entro quattro mesi dall'inizio della legislatura (doc. II, n. 7, XVI lgs.).

³⁴⁴ A. PETRICI, *Il Parlamento tra Governo e Governo-ombra: prime note sulle recenti proposte di modifica dei regolamenti parlamentari*, in *Rivista AIC*, 2008, parla di «norma slava-scissionisti» in riferimento alla possibilità di formare gruppi in corso di legislatura

della proposta doc. II, n. 3, XVI lgs., presentata alla Camera, in base alla quale un nuovo gruppo può essere costituito solamente se richiesto da trenta deputati già appartenenti allo stesso gruppo, e dopo almeno ventiquattro mesi dall'inizio della legislatura (e sempre purché rappresenti un partito organizzato nel paese); e della proposta avanzata al Senato (doc. II, n. 21, XVI lgs.), che prevede la possibilità di dare vita ad un gruppo su richiesta di venti senatori già appartenenti allo stesso gruppo, dopo almeno trenta mesi dall'inizio della legislatura e sempre che rappresenti un partito presente nel paese.

Con l'obiettivo di limitare la nascita di forze parlamentari di dimensioni insignificanti, molte proposte di modifica sono intervenute sulla disciplina delle componenti politiche del gruppo misto. Si tratta soprattutto di interventi inerenti il regolamento della Camera, dal momento che al Senato queste non sono disciplinate. Riguardo il regolamento della Camera l'intenzione prevalente sembra innanzi tutto quella di sopprimere le componenti politiche con meno di dieci membri (oggi il limite minimo è tre), assoggettando quelle rimanenti ad un requisito politico³⁴⁵ e introducendo un quorum più elevato per quelle che si formano a legislatura in corso³⁴⁶. Al Senato si è provato, non con molta convinzione in realtà, a disciplinare la figura della componente politica del gruppo misto, in modo da uniformare i due regolamenti. I

qualora lo richiedano almeno trenta deputati o quindici senatori, appartenenti al medesimo gruppo, purché siano trascorsi ventiquattro mesi da inizio legislatura e tale gruppo rappresenti «in forza di elementi certi e inequivoci» un partito organizzato nel paese (A.C., doc. II, n. 3, XVI lgs., e A.S., doc. II, n. 6, XVI lgs.),.

³⁴⁵ Il mantenimento delle sole componenti politiche con almeno dieci deputati, che rappresentino un partito presente nel paese, è previsto dalle proposte: doc. II, n. 8, XV lgs.; doc. II, n. 1, XVI lgs.; doc. II, n. 3, XVI lgs.; doc. II, n. 9, XVI lgs.; permettono la formazione di componenti politiche con dieci membri, anche senza requisiti politici, il doc. II, n. 16, XVII lgs., e il doc. II, n. 18, XVII lgs.

³⁴⁶ I doc. II, nn. 3 e 9, XVI lgs., permettono la costituzione di componenti politiche a legislatura in corso, se lo richiedono quindici deputati, nel primo caso dopo almeno ventiquattro mesi da inizio legislatura. In controtendenza la proposta doc. II, n. 16, XVII lgs., la quale permette la costituzione di componenti politiche composte da almeno cinque deputati, purché rappresentativa di un partito che abbia presentato proprie liste alle elezioni.

tentativi sono rimasti senza successo, e negli ultimi anni sono stati abbandonati³⁴⁷.

A fianco alle proposte di modifica volte a contenere la formazione di gruppi troppo piccoli o non rappresentativi ne sono state avanzate altre dirette a limitare la mobilità parlamentare. Queste ultime si sono però scontrate, come abbiamo visto, con l'articolo 67 della Costituzione, che ha più volte reso impossibile l'introduzione di misure realmente significative a riguardo. Le sanzioni individuali si sono spinte solamente fino a prevedere la decadenza da ruoli rilevanti all'interno dell'organizzazione dell'Assemblea, come quello di Presidente di Commissione³⁴⁸.

Molto più numerose sono, e sono state, le proposte volte a limitare i transfughismo sotto forma della pratica di "prestito di parlamentari". Tanto alla Camera quanto al Senato è stata avanzata più volte, e con forza sempre maggiore negli ultimi anni, la proposta di non computare i parlamentari che aderiscono ad un gruppo non corrispondente alla lista di elezione «ai fini del numero minimo richiesto per la sua costituzione o il suo mantenimento»³⁴⁹.

³⁴⁷ L'ultima proposta di modifica del regolamento del Senato che prevedeva l'introduzione delle componenti politiche del gruppo misto risale al 2008 (doc. II, n. 7, XVI lgs.), in base alla quale una componente politica poteva essere formata da minimo cinque senatori, o se rappresentativa di un partito presentatosi alle elezioni in almeno cinque regioni. La questione era già stata affrontata negli anni passati (doc. II, n. 10, XIV lgs., e doc. II, n. 18, XV lgs.).

³⁴⁸ Doc. II, n. 33, XVII lgs., presentato al Senato, prevede la decadenza dal ruolo di Presidente di Commissione del parlamentare che cambia gruppo.

³⁴⁹ Alla Camera, doc. II, n. 16, XVI lgs. Al Senato, doc. II, n. 3, XVI lgs.; doc. II, n. 13, XVI lgs.; doc. II, n. 31, XVII lgs.; doc. II, n. 33, XVII lgs.

CONCLUSIONE

UNO SGUARDO AL FUTURO: LA RIPRESA DEL DIBATTITO SULLE RIFORME REGOLAMENTARI

La riforma costituzionale approvata dal Governo Renzi (e respinta dal referendum *ex art.* 138 Cost. del 4 dicembre 2016) aveva fatto passare in secondo piano il tema delle riforme regolamentari³⁵⁰, alla luce delle significative modifiche che avrebbe apportato (in caso di approvazione definitiva) al sistema istituzionale.

A mesi di distanza dal referendum si è tornati a parlare di interventi di riforma dei regolamenti parlamentari. L'argomento è tornato *in auge* alla vigilia dell'estate. È stato infatti evidenziato come alcuni provvedimenti mirati, da approvare entro la (imminente) fine della legislatura, possano raggiungere alcuni degli obiettivi perseguiti dalla riforma costituzionale e su cui vi era maggior consenso³⁵¹. Il dibattito sulle riforme regolamentari è

³⁵⁰ Nella seduta della Giunta per il Regolamento della Camera del 29 giugno 2017 la Presidente Boldrini ha evidenziato come il processo di riforma regolamentare fosse stato sospeso in attesa dell'esito del referendum del 4 dicembre, ritenendo necessario «disporre di una cornice costituzionale certa entro al quale si sarebbero collocate le [...] riforme» (Giunta per il Regolamento, Camera dei deputati, seduta del 29 giugno 2017, p. 3).

³⁵¹ E. CATELANI, *Manutenzione dei regolamenti parlamentari come strumento di inizio di una mediazione politica*, in *Mediazione politica e compromesso parlamentare*, in *Costituzionalismo.it*, fasc. 2/2017, p. 25.

ripreso in dottrina³⁵², sui quotidiani³⁵³ e, dopo un lungo periodo di stallo³⁵⁴, anche in Parlamento³⁵⁵.

In entrambe le Camere all'inizio dell'estate 2017 si sono riunite le Giunte per il Regolamento. Alla Camera la Giunta si è riunita il 29 giugno «al fine di verificare se vi siano le condizioni per riprendere, in tutto o in parte, il percorso di riforme regolamentari avviato a inizio legislatura»³⁵⁶. Come punto di partenza dei lavori è stato preso il testo base proposto l'8 gennaio 2014 (che pur non comprende modifiche incisive sulla disciplina dei gruppi). Anche al Senato la Giunta, convocata l'11 luglio, è ripartita dal contenuto del testo base adottato il 12 marzo 2014 ed è stato costituito un comitato ristretto (composto dai senatori Bernini, Buccarella, Calderoli e Zanda) con il compito di verificare l'esistenza di aspetti politicamente condivisi sui quali orientare le linee di intervento della Giunta.

In entrambe le Camere l'obiettivo a cui si guarda è quello di una riforma condivisa, incentrata su pochi punti, che sia possibile adottare entro la fine della legislatura. La disciplina dei gruppi è uno di questi aspetti su cui si ritiene necessario intervenire³⁵⁷.

³⁵² I contributi più recenti sono Il Filangeri, *Quaderno 2015-2016: Il Parlamento dopo il referendum costituzionale*, Jovene, Napoli 2017, e il volume F. BASSANINI, A. MANZELLA (a cura di), *Due Camere, un Parlamento. Per far funzionare il bicameralismo*, Passigli editore, Firenze 2017.

³⁵³ Si vedano gli interventi sul Corriere della Sera di L. VIOLANTE, *Una legge proporzionale garantisce l'instabilità*, 30 maggio 2017, e *La lezione del 4 dicembre per i vincitori e i vinti*, 18 giugno 2017, e di S. CASSESE, *Come ridare al Parlamento il ruolo che gli spetta*, 6 giugno 2017; l'intervento del capogruppo del PD al Senato L. ZANDA, *Camere. Prima del voto cambiamo i regolamenti*, Il Sole 24 ore, 2 giugno 2017.

³⁵⁴ Alla Camera la Giunta per il Regolamento non si riuniva dal 2 novembre 2016; al Senato addirittura dal 30 luglio 2014.

³⁵⁵ N. LUPO, *Qualcosa si muove sul fronte delle revisioni regolamentari della Camera e del Senato*, in Osservatoriosullefonti.it, fasc. 2/2017.

³⁵⁶ Giunta per il Regolamento, Camera dei deputati, seduta del 29 giugno 2017, p. 3.

³⁵⁷ Nella seduta della Giunta alla Camera, si esprimono a favore di un intervento sui gruppi parlamentari i deputati Pisicchio, Dieni, Giorgietti, D'Atorre, mentre contrario è il deputato Catania. Al Senato, il Presidente Grasso osserva come «per quanto riguarda i gruppi, già la [...] proposta del marzo 2014 prevedeva norme per contrastare la frammentazione e la proliferazione dei gruppi, privilegiando in linea di massima la corrispondenza tra gruppi e partiti politici».

I gruppi parlamentari sono infatti ancora un elemento centrale del nostro sistema politico-istituzionale.

La crisi di rappresentanza che ha colpito i partiti ha naturalmente avuto ripercussioni anche sui gruppi, facendo venire meno il loro ruolo di “proiezione dei partiti in Parlamento”. I partiti non sono più in grado di intercettare tutte le esigenze degli elettori e la perdita di importanza del *cleavage* partitico, accompagnata dall’emersione di nuove linee di frattura interne alla società, ha portato ad un sistema di partiti “liquidi”³⁵⁸, in cui il senso di appartenenza politica è diminuito in maniera considerevole rispetto al secolo scorso tanto nell’elettore quanto nell’eletto. La fluidità del sistema partitico ha causato una forte instabilità nell’assetto parlamentare, dovuto all’incremento dei fenomeni di transfughismo e frammentazione. La perdita del ruolo dei gruppi come rappresentazione dei partiti in Parlamento è quindi una diretta conseguenza dell’indebolimento dei partiti nella società.

I partiti rimangono però l’elemento centrale del circuito politico-rappresentativo, sono «ancora strumenti insostituibili»³⁵⁹ anche per l’importanza attribuita loro dalla Carta costituzionale. Per tale ragione si deve intervenire sui regolamenti con l’intento di rafforzare il ruolo dei gruppi e il loro legame con il partito di riferimento. Pur se deboli, delegittimati e sempre meno radicati sul territorio, i partiti sono l’unico strumento in grado di rappresentare e sintetizzare le istanze di un’ampia porzione di popolazione, e un’assemblea rappresentativa non può che organizzarsi attorno ad essi.

Non si può pensare di ritornare alla concezione del mandato parlamentare individuale³⁶⁰, ad esempio tramite l’introduzione della figura del parlamentare non iscritto e la soppressione dell’obbligo di appartenenza ad

³⁵⁸ S. CASSESE, *Il lato debole dei partiti liquidi e le nuove classi dirigenti*, Corriere della Sera, 8 dicembre 2014.

³⁵⁹ G. GRASSO, *Partiti politici europei e disciplina costituzionale nazionale*, in *Anticipazioni alla Rivista “Nomos. Le attualità del diritto”*, n. 1/2017, p. 19.

³⁶⁰ S. CURRERI, *Gruppi parlamentari e norme anti-transfughismo*, *cit.*, p. 143: «in nessun caso [...] tale libertà [di mandato] può implicare il ritorno del sistema costituzionale dell’epoca paleo-liberale del parlamentare totalmente libero da qualsiasi appartenenza politico-elettorale».

un gruppo. Tale immagine risale ad un concetto di rappresentanza proprio di un periodo, quello liberale, nel quale i partiti non esistevano. Alla nascita dei partiti si è accompagnata l'introduzione dei gruppi, con l'obiettivo di razionalizzare tanto l'attività parlamentare quanto la rappresentanza politica, raccogliendo in un'unica componente tutti gli eletti espressione della stessa forza politica, e quindi portatori delle medesime istanze.

La disciplina regolamentare, pur non codificando tale corrispondenza tra il gruppo e il partito di riferimento, l'ha sempre data per scontata, e per quasi cinquant'anni un sistema partitico forte e ideologizzato ne ha permesso il rispetto. L'aumento della mobilità parlamentare e la frammentazione partitica seguite alla crisi dei partiti hanno fatto venir meno questa corrispondenza. Una riforma regolamentare, da adottare in tempi brevi, deve quindi andare nella direzione del rafforzamento dei gruppi, alla luce del ruolo fondamentale che hanno i partiti nella rappresentanza politica.

Tale riforma deve incidere su due aspetti fondamentali: le regole per la costituzione dei gruppi e la mobilità parlamentare. Gli interventi proposti sono stati numerosi, alcuni compatibili tra loro, altri alternativi.

Innanzitutto, è necessario introdurre un criterio politico da rispettare per la costituzione dei gruppi, che affianchi quello numerico. In questo modo si garantirebbe una corrispondenza tra le liste che si presentano alle elezioni e i gruppi che si formano in Parlamento.

Andrebbe poi vietata la costituzione di gruppo in deroga e in corso di legislatura. Come è stato fatto notare da più parti però, una misura del genere potrebbe cristallizzare il quadro politico al momento elettorale, impedendogli di rappresentare i cambiamenti che intervengono nella società. Per evitare un rischio simile, si potrebbe pensare ad alcune alternative, come la possibilità di costituire un gruppo in corso di legislatura solamente con un numero di parlamentari maggiore di quello richiesto ad inizio legislatura, in modo da lasciar ragionevolmente presumere che si tratti di un movimento politico significativo; oppure, si potrebbe permettere la nascita di gruppi nati da una

scissione; oppure ancora, si potrebbe permettere la formazione di un nuovo gruppo solamente se originato da una fusione tra loro di più gruppi.

Gli interventi inerenti la formazione dei gruppi devono essere accompagnati da quelli volti a contenere il fenomeno del transfughismo. Non potendosi incidere in maniera significativa sulla libertà del parlamentare, a causa del divieto di vincolo di mandato previsto dall'articolo 67 Cost.³⁶¹, si dovrebbe intervenire anche in questo caso sulla disciplina di formazione dei gruppi. All'eletto dovrebbe essere imposta, in caso di uscita dal proprio gruppo, l'iscrizione al gruppo misto; alternativamente, si potrebbe permettere l'adesione ad un altro gruppo, ma senza poter essere computato ai fini del raggiungimento del *quorum* numerico richiesto per la costituzione o la permanenza di questo. In questo modo pur non essendoci un obbligo in capo al parlamentare a permanere nel gruppo di prima adesione, vi sarebbe comunque un disincentivo ad abbandonarlo.

Una riforma regolamentare come quella appena delineata è quanto mai urgente³⁶². Naturalmente da sola non sarebbe sufficiente a risolvere i problemi che presenta il sistema politico-parlamentare, dal transfughismo alla rappresentatività³⁶³, dal momento che questi rappresentano «la conseguenza di processi assai più complessi che altrove andrebbero interrotti»³⁶⁴. Nonostante «anche da sola [...] costituirebbe un significativo

³⁶¹ Alcuni importanti costituzionalisti si sono tuttavia espressi a favore di una revisione dell'art. 67 volta a impedire il transfughismo. In una recente intervista Gustavo Zagrebelsky ha suggerito di «studiare una riforma dell'articolo 67 Cost. che, garantendo la libertà di mandato per tutte le altre funzioni, ponesse limiti e prevedesse sanzioni (decadenza?) quando si ondeggia opportunisticamente [...], il transfughismo vero e proprio, magari "incentivato" nel mercato dei voti», *"Rischiamo l'ennesima legge elettorale incostituzionale"*, Il Fatto quotidiano, 7 ottobre 2017.

³⁶² L'urgenza di una riforma regolamentare non è unanimemente avvertita. Tra i contrari, per tutti vd. D. PICCIONE, *op. cit.*, p. 12, secondo il quale «la modifica della disciplina dei gruppi non è forse così impellente come si potrebbe ritenere, in un momento, peraltro, in cui ogni processo riformatore sembra essere eletto a vessillo dagli stessi attori parlamentari, talvolta senza sfuggire all'impressione che non sia tanto il merito della riforma ad essere voluto, quanto, piuttosto, la riaffermazione dell'esigenza riformatrice in quanto tale».

³⁶³ R. BIN, *La disciplina dei gruppi parlamentari, cit.*: «è lecito dubitare che ai fenomeni della frantumazione politica e della migrazione parlamentare si possa porre rimedio agendo sulla disciplina dei gruppi parlamentari».

³⁶⁴ R. BIN, *La disciplina dei gruppi parlamentari, cit.*

argine a derive del sistema partitico verso la frammentazione», è necessario che venga accompagnata da una riforma della legislazione di contorno, poiché anche in essa si notano tracce evidenti di un'accondiscendenza verso la frantumazione parlamentare.

L'intervento più importante è indubbiamente quello sulla legge elettorale. Ad oggi, ci troviamo con un sistema elettorale indefinito, emerso da due sentenze della Corte costituzionale che hanno modificato due differenti leggi elettorali (la l. 270/2005 e la l. 52/2015). Le leggi residue dalle pronunce della Consulta presentano enormi differenze tra i due rami del Parlamento, che difficilmente permetteranno l'emersione di una maggioranza stabile alle prossime elezioni. Entrambi i sistemi hanno però un'impostazione proporzionale, con soglie di sbarramento basse e possibilità, al Senato, di formare coalizioni. Senza un intervento che uniformi i sistemi di Camera e Senato, dalle urne uscirà un quadro politico frammentato e instabile, il che avrà ripercussioni tanto sulla tenuta del governo quanto sulla coesione dei gruppi.

La ripresa del dibattito sulle riforme regolamentari è un segnale importante ma certamente non decisivo, alla luce soprattutto dei risultati praticamente nulli conseguiti su questo fronte negli ultimi anni.

È indubbio che una riforma regolamentare organica e completa abbia comunque bisogno di essere accompagnata da modifiche inerenti la legislazione di contorno, elettorale, e forse anche di interventi sulla Costituzione. Tuttavia, vi sono alcuni provvedimenti limitati, e al tempo stesso fondamentali, che possono e devono essere adottati nel minor tempo possibile, dal momento che i regolamenti non dipendono necessariamente dall'indirizzo che prende la forma di governo. Lo stesso dicasi per la riforma della legge elettorale: la garanzia del rispetto della rappresentatività non è connessa alla legislazione elettorale. Da quest'ultima dipendono caratteri come governabilità e formazione di coalizioni, ma la corrispondenza tra gruppo parlamentare e lista elettorale e l'introduzione di misure anti-

transfughismo possono essere previste a prescindere dal tipo di meccanismo elettorale.

La via regolamentare alle riforme “a Costituzione invariata” quindi non solo va intrapresa subito, ma anzi «può costituire il primo test di verifica sull’esistenza di un’effettiva comune volontà riformatrice»³⁶⁵.

³⁶⁵ S. CURRERI, *Gruppi politici, libertà di mandato e norme anti-transfughismo*, cit., p. 10.

BIBLIOGRAFIA

- AA.VV., *Atti dell'Assemblea Costituente*, Camera dei deputati (a cura della), Roma 1948
- AA.VV., *Il nuovo regolamento della Camera dei deputati illustrato con i lavori preparatori*, Camera dei deputati – Segretariato generale (a cura del), Roma 1971
- AA.VV., *La Costituzione della Repubblica italiana illustrata con i lavori preparatori*, Camera dei deputati – Segretariato generale (a cura del), Roma 1949
- AA. VV., *Prospettive ed evoluzione dei regolamenti parlamentari*, in Associazione per gli studi e le ricerche parlamentari, Quaderno n. 9, Seminario 1998, Giappichelli, Torino 1998
- AA. VV., *Minidossier: Giro di valzer. Quanto deputati e senatori cambiano gruppo, partito e schieramento*, Associazione Openpolis (a cura della), n. 4, maggio 2016
- AA. VV., *Minidossier: Partiti in crisi. Analisi dei bilanci tra 2013 e 2014*, Associazione Openpolis (a cura della), n. 6, maggio 2016
- E. ALBANESI, *Forme giuridiche di coordinamento parlamentare degli eletti ai tempi del bipolarismo*, in *Amministrazione in cammino*, 2007
- G. AMBROSINI, *Partiti politici e gruppi parlamentari dopo la proporzionale*, La Voce, Firenze 1921
- G. AMBROSINI, *La trasformazione del regime parlamentare e del governo di gabinetto*, in *Rivista di diritto pubblico e della pubblica amministrazione in Italia*, n. 14, 1922
- S. ANTONELLI, *Sulla natura giuridica dei gruppi parlamentari*, in *Studi Urbinati*, vol. XXXIII, Milano 1965
- A. APPOLLONI, *Evoluzione normativa e prospettive di riforma in tema di costituzione dei gruppi parlamentari*, in *Il Parlamento della*

- Repubblica: organi, procedure, apparati / Camera dei deputati*, Camera dei deputati (a cura della), Roma 1998
- P. ARMAROLI, *Note sui regolamenti parlamentari del 1971: l'assemblearismo degli anni Settanta come maschera della partitocrazia*, in A. MANZELLA (a cura di), *I regolamenti parlamentari a quarant'anni dal 1971*, Il Mulino, Bologna 2012
 - R. ASTRALDI, F. COSENTINO, *I nuovi regolamenti del Parlamento italiano. Storia, esposizione, raffronti, interpretazioni*, Colombo editore, Roma 1950
 - G. AZZARITI, *Cittadini, partiti e gruppi parlamentari: esiste ancora il divieto di mandato imperativo?*, in *Partiti politici e società civile a sessant'anni dall'entrata in vigore della Costituzione: atti del XXIII Convegno annuale*, Alessandria, 17-18 ottobre 2008 / Associazione italiana dei costituzionalisti, Jovene, Napoli 2009
 - G. AZZARITI, *Dopo il referendum costituzionale: crisi della rappresentanza e riforma del Parlamento*, in *Le riforme in una democrazia costituzionale*, in *Costituzionalismo.it*, fasc. 1/2017
 - S. BANCHETTI, *La natura giuridica dei gruppi parlamentari*, in *Il Parlamento della Repubblica: organi, procedure, apparati / Camera dei deputati*, Camera dei deputati (a cura della), Roma 2008
 - A. BARBERA, C. FUSARO, *Corso di diritto pubblico*, Il Mulino, Bologna 2012
 - F. BASSANINI, A. MANZELLA, *Introduzione*, in F. BASSANINI, A. MANZELLA (a cura di), *Due Camere, un Parlamento. Per far funzionare il bicameralismo*, Passigli editori, Firenze 2017
 - L. BASSO, *Il partito nell'ordinamento democratico moderno*, in *Indagine sul partito politico. La regolazione legislativa*, Tomo primo, Giuffrè, Milano 1966
 - F. BERTOLINI, *Il regolamento della Camera liberale come regolamento dell'Assemblea Costituente*, in E. GIANFRANCESCO, N. LUPO (a cura di), *Giornale di Storia costituzionale*, n. 15: I

regolamenti parlamentari nei momenti di “svolta” della storia costituzionale italiana, eum, 2008

- F. BERTOLINI, *Rappresentanza politica e forma di governo parlamentare*, in *Rivista AIC*, 3/2017
- R. BIN, *Rappresentanza e parlamento. I gruppi parlamentari e i partiti*, in *Forum di Quaderni costituzionali*, 2009
- R. BIN, *La disciplina dei gruppi parlamentari*, in *AIC, Il Parlamento*, Cedam, Padova 2001
- F. BIONDI, *Disciplina dei gruppi parlamentari e controlli sui bilanci: osservazioni alle recenti modifiche ai regolamenti di Camera e Senato*, in *Osservatoriosullefonti.it*, fasc. 3/2012
- G. BRUNELLI, *Lo “spazio” dei regolamenti parlamentari nelle riforme istituzionali*, in *Osservatoriosullefonti.it*, fasc. 2/2017
- P. CALAMANDREI, *La funzione parlamentare sotto il fascismo*, in *Il centenario del Parlamento, 8 maggio 1848 – 8 maggio 1948*, Camera dei deputati (a cura della), Roma 1948
- F. CAMMARANO, *Storia dell’Italia liberale*, Editori Laterza, Bari 2011
- E. CANITANO, *L’anomalia del gruppo misto*, in S. MERLINI (a cura di), *Rappresentanza politica, gruppi parlamentari, partiti: il contesto italiano. Volume II*, Giappichelli editore, Torino 2004
- P. CARETTI, *Il recupero del regolamento prefascista in Assemblea Costituente*, in E. GIANFRANCESCO, N. LUPO (a cura di), *Giornale di Storia costituzionale*, n. 15: *I regolamenti parlamentari nei momenti di “svolta” della storia costituzionale italiana*, eum, 2008
- P. CARETTI, *Il Parlamento dopo il referendum del 4 dicembre 2016: che fare?* in *Il Filangeri, Quaderno 2015-2016: Il Parlamento dopo il referendum costituzionale*, Jovene, Napoli 2017
- F. CASTALDI, V. COZZOLI, *I gruppi parlamentari alla Camera dei deputati tra rappresentanza democratica e funzionalità politico-*

- parlamentare*, in Il Filangeri, Quaderno 2007: *Il Parlamento del bipolarismo: un decennio di riforme dei regolamenti delle Camere*, Jovene, Napoli 2008
- E. CATELANI, *Manutenzione dei regolamenti parlamentari come strumento di inizio di una mediazione politica*, in *Mediazione politica e compromesso parlamentare*, in *Costituzionalismo.it*, fasc. 2/2017
 - S. CECCANTI, *La bozza di riforma del Regolamento Camera non tocca i due aspetti chiave da riformare: disciplina dei gruppi e corsia preferenziale per il Governo in Parlamento*, in *Forum di Quaderni costituzionali*, n. 12, 2014
 - S. CECCANTI, *Partiti e gruppi parlamentari della XVII legislatura tra liquefazione e ristrutturazione*, in *Forum di Quaderni costituzionali*, n. 12, 2014
 - S. CECCANTI, *A costituzione invariata (ma non pecchiamo di iper-realismo?). La priorità è a disciplina dei gruppi*, in Il Filangeri, Quaderno 2015-2016: *Il Parlamento dopo il referendum costituzionale*, Jovene, Napoli 2017
 - V. CERULLI IRELLI, *Intervento*, in *Annuario 2000. Il Parlamento*, Atti del XV Convegno annuale AIC, Firenze 12-14 ottobre 2000, Cedam, Padova 2001
 - A. CHIARAMONTE, V. EMANUELE, *Bipolarismo addio? Il sistema partitico tra cambiamento e de-istituzionalizzazione*, in A. CHIARAMONTE, L. DE SIO, *Terremoto elettorale. Le elezioni politiche del 2013*, Il Mulino, Bologna 2014
 - C. CHIMENTI, *I regolamenti del 1971*, in E. GIANFRANCESCO, N. LUPO (a cura di), *Giornale di Storia costituzionale*, n. 15: *I regolamenti parlamentari nei momenti di “svolta” della storia costituzionale italiana*, eum, 2008

- C. CHIMENTI, *Regolamenti parlamentari e forma di Governo*, in A. MANZELLA (a cura di), *I regolamenti parlamentari a quarant'anni dal 1971*, Il Mulino, Bologna 2012
- A. CIANCIO, *I gruppi parlamentari. Studio intorno a una manifestazione del pluralismo politico*, Giuffrè, Milano 2008
- G.F. CIAURRO, *Gli organi della Camera*, in *Il regolamento della Camera dei deputati. Storia, istituti, procedure*, Camera dei deputati, Segretariato generale (a cura del), Roma 1968
- G.F. CIAURRO, *Sulla natura giuridica dei gruppi parlamentari*, in *Studi per il XX anniversario dell'Assemblea Costituente*, vol. IV, Vallecchi, Firenze 1969
- G.F. CIAURRO, *I gruppi parlamentari*, in *Le istituzioni parlamentari*, Giuffrè, Milano 1982
- G.F. CIAURRO, G. NEGRI, voce *Gruppi parlamentari*, in *Enciclopedia giuridica*, vol. XV, Istituto della Enciclopedia italiana, Roma 1989
- G.F. CIAURRO, M. PACELLI, A. TANDA, *Le Camere del Parlamento. Strutture, funzioni, apparati, regolamenti*, Colombo editore, Roma 1986
- L. CIAURRO, *Le riforme del regolamento del Senato nella XIII legislatura*, in Il Filangeri, *Quaderno 2007: Il Parlamento del bipolarismo: un decennio di riforme dei regolamenti delle Camere*, Jovene, Napoli 2008
- L. CIAURRO, *Verso una nuova codificazione dei regolamenti parlamentari*, in E. GIANFRANCESCO, N. LUPO (a cura di), F. FLORÀ (con la collaborazione di), *Interna corporis degli organi costituzionali – Le proposte di modifica dei regolamenti parlamentari*, in Osservatoriosullefonti.it, fasc. 1/2009
- F. CLEMENTI, *Vent'anni di legislazione elettorale (1993-2013). Tra il già e il non ancora*, in *Rivista trimestrale di diritto pubblico*, fasc. 2/2015

- D. CODUTI, *Aumentare la trasparenza nei partiti? (Note sul d.d.l. A.S. 2439, XVII Legislatura)*, in *federalismi.it*, n. 24, 2016
- S. COLARIZI, *Storia politica della Repubblica. Partiti, movimenti e istituzioni. 1943-2006*, Editori Laterza, Bari 2007
- G. CONTI, *Il Parlamento e i partiti*, in *Il centenario del Parlamento, 8 maggio 1848 - 8 maggio 1948*, Camera dei deputati (a cura della), Roma 1948
- M. COTTA, D. DALLA PORTA, L. MORLINO, *Scienza politica*, Il Mulino, Bologna 2008
- M. COTTA, L. VERZICHELLI, *Il sistema politico italiano*, Il Mulino, Bologna 2011
- V. COZZOLI, *I gruppi parlamentari alla Camera dei deputati nella XIII legislatura tra evoluzione del sistema politico-istituzionale e riforme regolamentari*, in *Il Parlamento della Repubblica: organi, procedure, apparati / Camera dei deputati*, Camera dei deputati (a cura della), Roma 2001
- V. COZZOLI, *Parliamentary Groups in the Evolving Italian Political System*, *Duquesne law review*, n. 1, 2014
- S. CURRERI, *I gruppi parlamentari nella XIII legislatura*, in *Rassegna parlamentare*, n. 2, 1999
- S. CURRERI, *Rappresentanza politica e mobilità parlamentare*, in N. ZANON, F. BIONDI (a cura di), *Percorsi e vicende attuali della rappresentanza e della responsabilità politica*, Giuffrè, Milano 2001
- S. CURRERI, *Il ruolo dei gruppi parlamentari tra fonti normative e prospettive politiche*, in S. MERLINI (a cura di), *Rappresentanza politica, gruppi parlamentari, partiti: il contesto italiano. Volume II*, Giappichelli editore, Torino 2004
- S. CURRERI, *I nuovi gruppi parlamentari tra problematiche giuridiche e prospettive politiche*, in *Forum di Quaderni costituzionali*, 2006

- S. CURRERI, *I gruppi parlamentari autorizzati nella XV legislatura*, in Forum di Quaderni costituzionali, 2006
- S. CURRERI, *Democrazia e rappresentanza politica. Dal divieto di mandato al mandato di partito*, Firenze University Press, Firenze 2004
- S. CURRERI, *Le riforme regolamentari possibili*, in Forum di Quaderni costituzionali, 2008
- S. CURRERI, *Ancora sui gruppi parlamentari: tra speranza e realtà*, in Forum di Quaderni costituzionali, 2008
- S. CURRERI, *Riforme dei regolamenti parlamentari e forma di governo*, in E. GIANFRANCESCO, N. LUPO (a cura di), F. FLORÀ (con la collaborazione di), *Interna corporis degli organi costituzionali – Le proposte di modifica dei regolamenti parlamentari*, in Osservatoriosullefonti.it, fasc. 1/2009
- S. CURRERI, *Sistema elettorale e regolamenti parlamentari*, in A. MANZELLA (a cura di), *I regolamenti parlamentari a quarant'anni dal 1971*, Il Mulino, Bologna 2012
- S. CURRERI, *Sui casi Mauro e Mineo, ovvero sull'eterno ritorno del "libero mandato parlamentare"*, in Forum di Quaderni costituzionali, n. 6, 2014
- S. CURRERI, *Gruppi parlamentari e norme anti-transfughismo*, in Il Filangeri, Quaderno 2015-2016: *Il Parlamento dopo il referendum costituzionale*, Jovene, Napoli 2017
- S. CURRERI, *Gruppi politici, libertà di mandato e norme anti-transfughismo*, in federalismi.it, n. 6, 2017
- S. CURRERI, C. FUSARO, *Voto palese, voto segreto e forma di governo in trasformazione*, in Il Filangeri, Quaderno 2007: *Il Parlamento del bipolarismo: un decennio di riforme dei regolamenti delle Camere*, Jovene, Napoli 2008
- R. DE FELICE, *Mussolini l'alleato. L'Italia in guerra, 1940-1943. Crisi e agonia del regime*, Einaudi, Torino 1990

- R. DI CESARE, *Nuove tendenze nella formazione dei gruppi parlamentari: il ritorno dei gruppi “autorizzati” e la comparsa dei gruppi “di coalizione”*, in Forum di Quaderni costituzionali, n.1, 2007
- V. DI CIOLO, L. CIAURRO, *Il diritto parlamentare nella teoria e nella pratica*, Giuffrè, Milano 2003
- R. DICKMANN, *Note sulla nuova disciplina sul finanziamento dei partiti e dei movimenti politici e dei gruppi parlamentari*, in Forum di Quaderni Costituzionali, 2012
- G. DI COSIMO, *Le riforme istituzionali dopo il referendum*, in *Le riforme in una democrazia costituzionale*, in Costituzionalismo.it, fasc. 1/2017
- M. DI FOLCO, *Il finanziamento dei partiti*, Contributo al VI Colloquio italo-polacco sulle trasformazioni istituzionali: *Il ruolo dei partiti politici tra Costituzione e prassi*, Danzica 21-23 giugno 2016
- L. DI MAJO, M. RUBECHI, voce *Gruppi parlamentari*, in *Digesto delle discipline pubblicistiche. Aggiornamento*, Vol. VI, UTET, Torino 2015
- L. ELIA, *Riforma dei partiti mediante le norme dei regolamenti parlamentari*, in E. GIANFRANCESCO, N. LUPO (a cura di), *Giornale di Storia costituzionale*, n. 15: *I regolamenti parlamentari nei momenti di “svolta” della storia costituzionale italiana*, eum, 2008
- F. FABBRIZZI, *Partiti politici e gruppi parlamentari ai tempi delle riforme*, in federalismi.it, n. 8, 2015
- P. GAMBALE, *L’organizzazione interna e le prerogative parlamentari nelle proposte di riforma dei regolamenti delle Camere nella XVI legislatura*, in E. GIANFRANCESCO, N. LUPO (a cura di), F. FLORÀ (con la collaborazione di), *Interna corporis degli organi costituzionali – Le proposte di modifica dei regolamenti parlamentari*, in Osservatoriosullefonti.it, fasc. 1/2009

- P. GAMBALE, *Le proposte di modifica dei regolamenti di Camera e Senato: verso l'adozione di un "codice etico" per i parlamentari?* in Osservatoriosullefonti.it, fasc. 2/2015
- E. GENTILE, *Fascismo e antifascismo. I partiti italiani tra le due guerre*, Le Monnier, Varese 2000
- E. GIANFRANCESCO, *Il ruolo dei Presidenti delle Camere tra soggetti politici e arbitri imparziali*, in E. GIANFRANCESCO, N. LUPO (a cura di), *Le regole di diritto parlamentare nella dialettica tra maggioranza e opposizione*, Luiss University Press, Roma 2007
- E. GIANFRANCESCO, *Parlamento e regolamenti parlamentari in epoca fascista*, in E. GIANFRANCESCO, N. LUPO (a cura di), *Giornale di Storia costituzionale*, n. 15: *I regolamenti parlamentari nei momenti di "svolta" della storia costituzionale italiana*, eum, 2008
- E. GIANFRANCESCO, *La riforma dei regolamenti parlamentari*, in E. GIANFRANCESCO, N. LUPO (a cura di), F. FLORÀ (con la collaborazione di), *Interna corporis degli organi costituzionali – Le proposte di modifica dei regolamenti parlamentari*, in Osservatoriosullefonti.it, fasc. 1/2009
- E. GIANFRANCESCO, *Ciò che è vivo e ciò che è morto dei regolamenti parlamentari del 1971*, in A. MANZELLA (a cura di), *I regolamenti parlamentari a quarant'anni dal 1971*, Il Mulino, Bologna 2012
- E. GIANFRANCESCO, *Doppiare Capo Horn. I gruppi consiliari (e parlamentari) tra diritto e politica*, in R. ZANON (a cura di), *I gruppi consiliari*, Cierre edizioni, Caselle di Sommacampagna (VR) 2015
- E. GIANFRANCESCO, F. CLEMENTI, *L'adeguamento dei regolamenti parlamentari al sistema bipolare*, in A. MANZELLA (a cura di), *Quaranta modeste proposte per far funzionare un po' meglio il Parlamento*, Astrid, 2007

- E. GIANFRANCESCO, N. LUPO, *Presentazione. Un quadro di sintesi delle proposte di modifica dei regolamenti di Camera e Senato all'inizio della XVI legislatura*, in E. GIANFRANCESCO, N. LUPO, *La riforma dei regolamenti parlamentari al banco di prova della XVI legislatura*, Luiss University Press, Roma 2009
- L. GIANNITI, *Gruppi e componenti politiche tra un sistema elettorale e l'altro*, in E. GIANFRANCESCO, N. LUPO (a cura di), *Le regole di diritto parlamentare nella dialettica tra maggioranza e opposizione*, Luiss University Press, Roma 2007
- L. GIANNITI, N. LUPO, *Corso di diritto parlamentare*, Il Mulino, Bologna 2013
- L. GORI, E. ROSSI, *Il Parlamento dopo il referendum: contributo ad un percorso incrementale di riforma dei regolamenti parlamentari*, in Il Filangeri, *Quaderno 2015-2016: Il Parlamento dopo il referendum costituzionale*, Jovene, Napoli 2017
- G. GRASSO, *Partiti politici europei e disciplina costituzionale nazionale*, in *Anticipazioni alla Rivista "Nomos. Le attualità del diritto"*, n. 1/2017
- E. GRIGLIO, *La programmazione dei lavori parlamentari*, in E. GIANFRANCESCO, N. LUPO (a cura di), F. FLORÀ (con la collaborazione di), *Interna corporis degli organi costituzionali – Le proposte di modifica dei regolamenti parlamentari*, in *Osservatoriosullefonti.it*, fasc. 1/2009
- E. GRIGLIO, *La natura giuridica dei gruppi consiliari, dal parallelismo all'asimmetria con i gruppi parlamentari*, in R. ZANON (a cura di), *I gruppi consiliari*, Cierre edizioni, Caselle di Sommacampagna (VR) 2015
- E. GUARDUCCI, *La rappresentanza unitaria di coalizione*, in S. MERLINI (a cura di), *Rappresentanza politica, gruppi parlamentari, partiti: il contesto italiano. Volume II*, Giappichelli editore, Torino 2004

- F. LANCHESTER, *Introduzione*, in F. LANCHESTER (a cura di), *Regolamenti parlamentari e forma di governo: gli ultimi quarant'anni*, Giuffrè, Milano 2013
- G. LASORELLA, *La programmazione dei lavori alla Camera ed i suoi protagonisti: Governo, gruppi e Presidente. Luci ed ombre*, in Il Filangeri, *Quaderno 2007: Il Parlamento del bipolarismo: un decennio di riforme dei regolamenti delle Camere*, Jovene, Napoli 2008
- G. LASORELLA, *Aggiornamenti e sviluppi in tema di programmazione dei lavori, tra decreti legge e maggioranze variabili*, in Il Filangeri, *Quaderno 2015-2016: Il Parlamento dopo il referendum costituzionale*, Jovene, Napoli 2017
- V. LIPPOLIS, *Le riforme degli anni '80 alla Camera*, in E. GIANFRANCESCO, N. LUPO (a cura di), *Giornale di Storia costituzionale*, n. 15: *I regolamenti parlamentari nei momenti di "svolta" della storia costituzionale italiana*, eum, 2008
- V. LIPPOLIS, *La riforma del regolamento della Camera dei deputati del 1997 e il Parlamento del bipolarismo*, in Il Filangeri, *Quaderno 2007: Il Parlamento del bipolarismo: un decennio di riforme dei regolamenti delle Camere*, Jovene, Napoli 2008
- V. LIPPOLIS, *I partiti nelle istituzioni repubblicane*, in G. ORSINA (a cura di), *Partiti e sistemi di partito in Italia e in Europa nel secondo dopoguerra*, Rubbettino, Soveria Mannelli (CZ) 2011
- A. LUCCI, *La costituzione dei gruppi parlamentari: norme e prassi*, in *Il Parlamento della Repubblica: organi, procedure, apparati / Camera dei deputati*, Camera dei deputati (a cura della), Roma 2010
- M. LUCIANI, *Il paradigma della rappresentanza di fronte alla crisi del rappresentato*, in N. ZANON, F. BIONDI (a cura di), *Percorsi e vicende attuali della rappresentanza e della responsabilità politica*, Giuffrè, Milano 2001

- N. LUPO, *Emendamenti, maxi-emendamenti e questione di fiducia nelle legislature del maggioritario*, in E. GIANFRANCESCO, N. LUPO (a cura di), *Le regole di diritto parlamentare nella dialettica tra maggioranza e opposizione*, Luiss University Press, Roma 2007
- N. LUPO, *Per l'armonizzazione delle regole di Camera e Senato*, in A. MANZELLA, F. BASSANINI (a cura di), *Per far funzionare il Parlamento. Quarantaquattro modeste proposte*, Il Mulino, Bologna 2007
- N. LUPO, *Spunti sui gruppi parlamentari*, in Astrid rassegna, 2007
- N. LUPO, *Il procedimento legislativo in Assemblea, nel rapporto (ancora irrisolto) con il Governo*, in Il Filangeri, Quaderno 2007: *Il Parlamento del bipolarismo: un decennio di riforme dei regolamenti delle Camere*, Jovene, Napoli 2008
- N. LUPO, *I regolamenti parlamentari nella I legislatura repubblicana (1948-1953)*, in E. GIANFRANCESCO, N. LUPO (a cura di), *Giornale di Storia costituzionale*, n. 15: *I regolamenti parlamentari nei momenti di "svolta" della storia costituzionale italiana*, eum, 2008
- N. LUPO, *Qualche indicazione per una riforma dei regolamenti parlamentari*, in Astrid Rassegna n. 75, 13/2008
- N. LUPO, *Un Parlamento da rafforzare, non da indebolire. La revisione costituzionale francese del luglio 2008 a confronto con le prospettate riforme dei regolamenti parlamentari, in Italia*, in E. GIANFRANCESCO, N. LUPO (a cura di), F. FLORÀ (con la collaborazione di), *Interna corporis degli organi costituzionali – Le proposte di modifica dei regolamenti parlamentari*, in Osservatoriosullefonti.it, fasc. 1/2009
- N. LUPO, *La persistente ispirazione proporzionalistica dei regolamenti parlamentari dal 1920 ad oggi*, in *Ventunesimo Secolo*, vol. 18: *Il "secolo breve" della democrazia italiana*, Rubbettino, Soveria Mannelli (CZ) 2009

- N. LUPO, *La difficile “tenuta” del diritto parlamentare, tra Corte costituzionale, Presidente d’Assemblea e Presidente della Repubblica*, in A. MANZELLA (a cura di), *I regolamenti parlamentari a quarant’anni dal 1971*, Il Mulino, Bologna 2012
- N. LUPO, “Codificazione” dei precedenti o valorizzazione del Parlamento? I presupposti dell’ipotesi di riforma del regolamento della Camera e alcune possibili integrazioni, in Osservatoriosullefonti.it, fasc. 1/2014
- N. LUPO, *I gruppi parlamentari nell’organizzazione della Camera e del Senato*, Contributo al VI Colloquio italo-polacco sulle trasformazioni istituzionali: *Il ruolo dei partiti politici tra Costituzione e prassi*, Danzica 21-23 giugno 2016
- N. LUPO, *La rappresentanza politica oggi: sfide esistenziali e snodi concettuali*, in Percorsi costituzionali n. 1/2017: *Rappresentanza senza populismi*, Jovene, Napoli 2017
- N. LUPO, *Qualcosa si muove sul fronte delle revisioni dei regolamenti della Camera e del Senato*, in Osservatoriosullefonti.it, fasc. 2/2017
- N. LUPO, *Per l’armonizzazione delle regole di Camera e Senato, in un bicameralismo (ancora) paritario*, in F. BASSANINI, A. MANZELLA (a cura di), *Due Camere, un Parlamento. Per far funzionare il bicameralismo*, Passigli editori, Firenze 2017
- N. LUPO, G. PERNICIARO, *Riforma del regolamento del Senato: un approccio bipartisan, ma ancora non sufficientemente organico*, in Osservatoriosullefonti.it, fasc. 2/2012
- B. MALAISI, *La rappresentanza politica tra divieto di mandato imperativo e libertà di appartenenza al gruppo parlamentare*, in S. MERLINI (a cura di), *Rappresentanza politica, gruppi parlamentari, partiti: il contesto italiano. Volume II*, Giappichelli editore, Torino 2004
- A. MANNINO, *Diritto parlamentare*, Giuffrè, Milano 2010

- A. MANZELLA, *Il Parlamento*, Il Mulino, Bologna 2003
- A. MANZELLA (a cura di), *Quaranta modeste proposte per far funzionare un po' meglio il Parlamento*, Astrid, 2007
- A. MANZELLA, *Qualche considerazione finale*, in E. GIANFRANCESCO, N. LUPO (a cura di), *Giornale di Storia costituzionale*, n. 15: *I regolamenti parlamentari nei momenti di "svolta" della storia costituzionale italiana*, eum, 2008
- A. MANZELLA, *Le origini dei regolamenti parlamentari, a quarant'anni dal 1971*, in A. MANZELLA (a cura di), *I regolamenti parlamentari a quarant'anni dal 1971*, Il Mulino, Bologna 2012
- P. MARSOCCI, *La possibile disciplina (legislativa) dei partiti politici e il suo collegamento con il loro finanziamento*, in *Le riforme in una democrazia costituzionale*, in *Costituzionalismo.it*, fasc. 1/2017
- G. MELONI, P. GAMBALE, *La regolamentazione dei partiti e la loro democrazia interna in Italia: dal regime di applicazione convenzionale alla prima legge di attuazione dell'art. 49 Cost.?*, Contributo al VI Colloquio italo-polacco sulle trasformazioni istituzionali: *Il ruolo dei partiti politici tra Costituzione e prassi*, Danzica 21-23 giugno 2016
- S. MERLINI, *Natura e collocazione dei gruppi parlamentari in Italia*, in S. MERLINI (a cura di), *Rappresentanza politica, gruppi parlamentari, partiti: il contesto italiano. Volume II*, Giappichelli editore, Torino 2004
- D. MORANA, *Partiti politici e sindacati tra modello e attuazione costituzionale*, Contributo al VI Colloquio italo-polacco sulle trasformazioni istituzionali: *Il ruolo dei partiti politici tra Costituzione e prassi*, Danzica 21-23 giugno 2016
- G. NEGRI, *Profilo del gruppo parlamentare nel secondo Novecento*, in *Il Parlamento nella Costituzione e nella realtà: atti, regolamenti e prassi della Camera nella VII legislatura*, Giuffrè, Milano 1979

- G. ORSINA, *L'organizzazione politica nelle Camere della proporzionale (1920-1924)*, in F. G. ORSINI, G. QUAGLIARIELLO, *Il partito politico dalla grande guerra al fascismo: crisi della rappresentanza e riforma dello Stato nell'età dei sistemi politici di massa (1918-1925)*, Il Mulino, Bologna 1996
- G. ORSINA, *Il "luogo" storico della riforma regolamentare del 1920 nella vicenda politica italiana*, in E. GIANFRANCESCO, N. LUPO (a cura di), *Giornale di Storia costituzionale*, n. 15: *I regolamenti parlamentari nei momenti di "svolta" della storia costituzionale italiana*, eum, 2008
- G. ORSINA, *Introduzione. La "nuova" storia politica e la Repubblica dei partiti*, in G. ORSINA (a cura di), *Partiti e sistemi di partito in Italia e in Europa nel secondo dopoguerra*, Rubbettino, Soveria Mannelli (CZ) 2011
- L. PAGANO, *La riforma delle leggi elettorali*, in *Bollettino di informazioni costituzionali e parlamentari*, Camera dei deputati (a cura della), Roma 1995
- A. PALANZA, *Le riforme del regolamento della Camera dei deputati del 1997-1999*, in E. GIANFRANCESCO, N. LUPO (a cura di), *Giornale di Storia costituzionale*, n. 15: *I regolamenti parlamentari nei momenti di "svolta" della storia costituzionale italiana*, eum, 2008
- F. PERFETTI, *Fascismo e riforme istituzionali*, Le Lettere, Firenze 2013
- G. PERNICIARO, *L'istituzionalizzazione del ruolo dell'Opposizione: profili organizzativi*, in E. GIANFRANCESCO, N. LUPO (a cura di), F. FLORÀ (con la collaborazione di), *Interna corporis degli organi costituzionali – Le proposte di modifica dei regolamenti parlamentari*, in Osservatoriosullefonti.it, fasc. 1/2009

- A. PERTICI, *Il Parlamento tra Governo e Governo-ombra: prime note sulle recenti proposte di modifica dei regolamenti parlamentari*, in Rivista AIC, 2008
- A. PERTICI, *La riforma dei regolamenti parlamentari a Costituzione invariata nelle proposte della XVI legislatura*, in E. GIANFRANCESCO, N. LUPO (a cura di), F. FLORÀ (con la collaborazione di), *Interna corporis degli organi costituzionali – Le proposte di modifica dei regolamenti parlamentari*, in Osservatoriosullefonti.it, fasc. 1/2009
- A. PERTICI, *Semplificazione e razionalizzazione dell'organizzazione e del funzionamento delle Camere nelle proposte di riforma dei regolamenti parlamentari della XVI legislatura*, in E. GIANFRANCESCO, N. LUPO, *La riforma dei regolamenti parlamentari al banco di prova della XVI legislatura*, Luiss University Press, Roma 2009
- A. PERTICI, *La crisi della cultura liberale in Italia nel primo ventennio repubblicano*, in G. ORSINA (a cura di), *Partiti e sistemi di partito in Italia e in Europa nel secondo dopoguerra*, Rubbettino, Soveria Mannelli (CZ) 2011
- P. PETTA, *Gruppi parlamentari e partiti politici*, in Rivista italiana per le scienze giuridiche, n. 14, 1970
- D. PICCIONE, *I Gruppi parlamentari alla prova delle (auto)riforme regolamentari*, in Rivista AIC, n. 2/2012
- G. PICCIRILLI, *Il procedimento legislativo nelle proposte di modifica dei regolamenti parlamentari presentate nella XVI legislatura*, in E. GIANFRANCESCO, N. LUPO (a cura di), F. FLORÀ (con la collaborazione di), *Interna corporis degli organi costituzionali – Le proposte di modifica dei regolamenti parlamentari*, in Osservatoriosullefonti.it, fasc. 1/2009
- A. PIZZORUSSO, *I gruppi parlamentari come soggetti di diritto. Pagine di un saggio giuridico*, Pacini Mariotti, Pisa 1969

- A. PLACANICA, A. SANDOMENICO, *Le funzioni dei gruppi parlamentari*, in S. MERLINI (a cura di), *Rappresentanza politica, gruppi parlamentari, partiti: il contesto italiano. Volume II*, Giappichelli editore, Torino 2004
- F. POLITI, *Gruppi parlamentari e partiti politici*, in *Libro dell'anno del Diritto 2015*, Istituto Enciclopedia Italiana, 2015
- P. POMBENI, *La questione costituzionale in Italia*, Il Mulino, Bologna 2016
- L. PRINCIPATO, *Il divieto di mandato imperativo da prerogativa regia a garanzia della sovranità assembleare*, in *Rivista AIC*, n. 4/2012
- G.U. RESCIGNO, *L'attività di diritto privato dei gruppi parlamentari*, in *Giurisprudenza costituzionale*, 1961
- G.U. RESCIGNO, voce *Gruppi parlamentari*, in *Enciclopedia del diritto*, vol. XIX, Giuffrè, Milano 1970
- P. RIDOLA, *I regolamenti del 1971 e la centralità della democrazia parlamentare*, in A. MANZELLA (a cura di), *I regolamenti parlamentari a quarant'anni dal 1971*, Il Mulino, Bologna 2012
- G. RIVOSECCHI, *I poteri ispettivi e il controllo parlamentare a dieci anni dalla riforma del regolamento della Camera dei deputati*, in Il Filangeri, *Quaderno 2007: Il Parlamento del bipolarismo: un decennio di riforme dei regolamenti delle Camere*, Jovene, Napoli 2008
- G. RIVOSECCHI, *Regolamenti parlamentari del 1971, indirizzo politico e questione di fiducia: un'opinione dissenziente*, in E. GIANFRANCESCO, N. LUPO (a cura di), *Giornale di Storia costituzionale*, n. 15: *I regolamenti parlamentari nei momenti di "svolta" della storia costituzionale italiana*, eum, 2008
- G. RIVOSECCHI, *Le proposte di riforma dei regolamenti parlamentari nella XVI legislatura, ovvero di una male intesa (e smemorata) interpretazione del principio maggioritario*, in E.

- GIANFRANCESCO, N. LUPO (a cura di), F. FLORÀ (con la collaborazione di), *Interna corporis degli organi costituzionali – Le proposte di modifica dei regolamenti parlamentari*, in Osservatoriosullefonti.it, fasc. 1/2009
- G. RIVOSECCHI, *A quarant'anni dal 1971: dai (presunti) riflessi della stagione consociativa al (presumibile) declino del Parlamento*, in A. MANZELLA (a cura di), *I regolamenti parlamentari a quarant'anni dal 1971*, Il Mulino, Bologna 2012
 - M. RUBECHI, *Dai partiti ai gruppi parlamentari: le proposte di modificazione dei regolamenti delle Camere nella XVI legislatura*, in E. GIANFRANCESCO, N. LUPO (a cura di), F. FLORÀ (con la collaborazione di), *Interna corporis degli organi costituzionali – Le proposte di modifica dei regolamenti parlamentari*, in Osservatoriosullefonti.it, fasc. 1/2009
 - G. SABBATUCCI, *Il sistema dei partiti tra governo e opposizione*, in G. ORSINA (a cura di), *Partiti e sistemi di partito in Italia e in Europa nel secondo dopoguerra*, Rubbettino, Soveria Mannelli (CZ) 2011
 - A. SAITTA, *Sulle proposte di modifica dei regolamenti parlamentari a inizio di XVI legislatura*, in Rivista AIC, 2009
 - G. M. SALERNO, *Commissioni in sede referente, istruttoria legislativa e Comitato per la legislazione: le riforme del Regolamento della Camera in tema di qualità della legislazione*, in Il Filangeri, *Quaderno 2007: Il Parlamento del bipolarismo: un decennio di riforme dei regolamenti delle Camere*, Jovene, Napoli 2008
 - P. SCOPPOLA, *La Repubblica dei partiti. Evoluzione e crisi di un sistema politico (1945-1996)*, Il Mulino, Bologna 1997
 - I. SCOTTI, *Il fascismo e la Camera dei Deputati: la Costituente fascista 1922-28*, in Bollettino di informazioni costituzionali e parlamentari, Camera dei deputati (a cura della), n. 1, Roma 1984

- A. TESAURO, *I gruppi parlamentari*, in *Rassegna di diritto pubblico*, n. 2, 1967
- P. UNGARI, *La storia del diritto parlamentare*, in *Il regolamento della Camera dei deputati. Storia, istituti, procedure*, Camera dei deputati, Segretariato generale (a cura di), Roma 1968
- L. VIOLANTE, *Premessa*, in *Modificazioni al regolamento della Camera dei deputati approvate dall'Assemblea nel 1997*, Camera dei deputati (a cura della), Roma 1998
- N. ZANON, *Il divieto di mandato imperativo e la rappresentanza nazionale: autopsia di due concetti*, in N. ZANON, F. BIONDI (a cura di), *Percorsi e vicende attuali della rappresentanza e della responsabilità politica*, Giuffrè, Milano 2001

RIASSUNTO

Capitolo I. L'origine dei gruppi parlamentari

I gruppi parlamentari vengono inseriti nell'ordinamento italiano con la riforma della Camera dei deputati del 1920, in seguito all'introduzione del sistema elettorale proporzionale e alle elezioni politiche del 1919, che segnano l'ingresso nella scena politica dei partiti di massa, Partito socialista e Partito popolare. Il mutamento della composizione della Camera (nella quale fanno il loro ingresso 156 deputati socialisti e 100 popolari) rende necessario un adeguamento della sua organizzazione interna: in sostituzione degli uffici – collegi a carattere temporaneo, composti per estrazione a sorte e a competenza indifferenziata – vengono introdotti i gruppi parlamentari (ancora chiamati “uffici”), con il compito di essere la “proiezione dei partiti in Parlamento”. Composti da minimo venti deputati (con possibilità di deroga per gruppi composti da dieci membri e rappresentanti un partito organizzato nel Paese) e ad appartenenza obbligatoria; i deputati che non indicano il gruppo di appartenenza vengono iscritti all'ufficio promiscuo (l'odierno gruppo misto). La riforma introduce anche le commissioni permanenti.

L'introduzione dei gruppi è l'ultimo colpo alla classe politica liberale, già in profonda crisi. L'allargamento del suffragio, il proporzionale, l'ascesa dei partiti e la divisione in Assemblea delle forze politiche sono tutti elementi che portano alla fine di un sistema, quello liberale appunto, che si reggeva sul libero mandato e sulla rappresentanza individuale.

Le riforme del 1920 non hanno però la possibilità di manifestare la propria portata. Il fascismo, salito al potere nell'ottobre 1922, nel 1924 le cancella per tornare al sistema degli uffici. L'operazione è solamente il primo passo nella direzione dello “Stato a partito unico”, nel quale viene cancellato ogni forma di pluralismo politico attraverso la messa al bando dei partiti e l'eliminazione delle elezioni.

Capitolo II. Il periodo transitorio e la Repubblica

La caduta del fascismo segna il ritorno sulla scena dei partiti, che danno vita al Comitato di Liberazione Nazionale e spingono per la nascita della Repubblica, in sostituzione della monarchia ritenuta responsabile e complice del Ventennio.

Finita la guerra si apre il “periodo transitorio” che porta all’entrata in vigore della Costituzione repubblicana. Il 2 giugno 1946 la questione istituzionale viene decisa dal referendum popolare che sancisce la fine della monarchia e la nascita della repubblica. Lo stesso giorno viene eletta l’Assemblea Costituente, che ha il compito di redigere il nuovo testo costituzionale. Protagonisti indiscussi della fase costituente sono i partiti politici, cui viene riconosciuto un ruolo in Costituzione. Il dibattito in Assemblea Costituente si concentra sul loro “carattere democratico”: sul punto sono contrari i comunisti, spaventati che una simile norma possa permettere alle altre forze politiche di dichiarare il PCI fuorilegge. La discussione porta alla formulazione dell’attuale art. 49 Cost: “Tutti i cittadini hanno diritto di associarsi liberamente in partiti per concorrere con metodo democratico a determinare la politica nazionale”.

In Costituzione trovano spazio anche i gruppi parlamentari, agli articoli 72.3 e 82.2 Cost., in base ai quali le commissioni con poteri legislativi (72.3) e d’inchiesta (82.2) devono essere composte in modo da rispecchiare la proporzione dei gruppi presenti in Aula.

La Carta fondamentale si limita ad un riconoscimento incidentale dei gruppi, lasciando che la loro disciplina venga dettata dai regolamenti parlamentari. Nonostante la disposizione costituzionale che prevede che ogni Camera adotti un regolamento (art. 64.1) le Camere repubblicane si insediano nel segno della continuità, adottando il regolamento della Camera prefascista (come del resto avevano già fatto Consulta nazionale e Assemblea Costituente). La Camera adotta il proprio regolamento solamente nel 1949 mentre il Senato, organo nuovo, lo fa già nel giugno 1948.

La disciplina dei gruppi parlamentari alla Camera rimane immutata rispetto a quella introdotta nel 1920, e viene ripresa al Senato: per formare un gruppo sono necessari dieci senatori, ma non è prevista la possibilità di gruppi in deroga. Nel 1963 alla Camera viene soppresso il limite minimo di dieci deputati per poter formare un gruppo autorizzato e la definizione di “partito organizzato nel paese” viene collegata ai requisiti previsti dalla legge elettorale (t.u. 361/1957) per poter accedere alla ripartizione dei seggi, creando in questo modo un “parallelismo” tra le norme elettorali e i requisiti regolamentari per la formazione dei gruppi.

Capitolo III. Le riforme regolamentari del 1971

Nel 1971 la crescente importanza dei partiti porta all’approvazione della prima riforma organica dei regolamenti parlamentari, che ha come obiettivo l’affermazione della centralità del Parlamento. L’elemento preminente della riforma è il rafforzamento dei gruppi parlamentari, che passa attraverso due disposizioni: l’introduzione del principio unanimistico in Conferenza dei capigruppo per la predisposizione del programma dei lavori e la modifica dei requisiti richiesti per la formazione dei gruppi, resi meno rigidi.

Il giudizio sui regolamenti del 1971 non è unanime. Da un lato vi sono coloro che parlano di “gruppocrazia”, li ritengono il preludio alla stagione della cd. “solidarietà nazionale”, la predisposizione al consociativismo che avrebbe caratterizzato la politica italiana negli anni successivi, con conseguente indebolimento dei governi. Dall’altra vi sono invece quanti vedono nella riforma un’attuazione della Costituzione, un tentativo di conciliare il momento della “decisione” con quello della “partecipazione”. Naturalmente, sostengono questi ultimi, il diritto parlamentare non può non essere influenzato dalle vicende politiche, e i regolamenti del 1971 mirano alla costruzione di un sistema che coinvolga in Parlamento anche le opposizioni per garantire la tenuta dello Stato di fronte ai primi episodi di scomposizione sociale e di terrorismo, che ne mettono in crisi l’unità.

Capitolo IV. La stagione del maggioritario e la riforma del 1997

Per tutti gli anni Settanta vengono introdotte misure finalizzate al potenziamento dei gruppi: nel 1974 la legge sul finanziamento pubblico ai partiti; nel 1976 si afferma la convenzione costituzionale di attribuire la Presidenza della Camera ad un deputato dell'opposizione; nel 1977 viene introdotta al Senato la possibilità di costituire gruppi in deroga. Il sistema consociativo emerso dalle riforme del 1971 entra in crisi ad inizio anni '80, a causa della proliferazione dei gruppi e del loro eccessivo ricorso a pratiche ostruzionistiche. Ad inizio anni Novanta, sull'onda della cd. "stagione referendaria" scatenata dalle vicende giudiziarie che colpiscono i partiti, viene modificato il sistema elettorale, e dal proporzionale si passa (leggi 276 e 277 del 1993) ad un misto maggioritario, in cui il 75% dei seggi è assegnato con collegi uninominali e il 25% con proporzionale, con l'intenzione di arrivare al bipolarismo.

Il cambio di legge elettorale ha profonde ripercussioni sulle vicende parlamentari. Viene sospesa l'autorizzazione alla costituzione di gruppi in deroga *ex art.* 14.2 del Regolamento della Camera: dal momento che tale articolo era stato modellato attorno alla legge elettorale previgente, il cambio di disciplina lo svuota di significato, rendendolo inapplicabile. Da tale inapplicabilità deriva un'altra importante novità, lo scioglimento dei gruppi che scendono al di sotto dei venti deputati.

L'impossibilità di formare gruppi in deroga provoca un incremento enorme del gruppo misto, che assume dimensioni mai raggiunte nelle legislature precedenti. Per far fronte a tale fenomeno la riforma regolamentare della Camera del 1997 introducono le componenti politiche del gruppo misto (che possono essere formate se composte da dieci deputati, oppure se composte da minimo tre deputati ma rappresentino un partito organizzato nel Paese). L'istituzione delle componenti politiche è in contraddizione con lo spirito complessivo della riforma, volta a rafforzare il bipolarismo maggioranza – opposizione.

L'affermazione del bipolarismo è ostacolata dalla crescita di due fenomeni: la frammentazione partitica e la mobilità parlamentare (cd. "transfughismo"). Entrambi sono conseguenza della crisi dei partiti, dovuta in gran parte al crollo delle ideologie. È venuto meno il senso di appartenenza ai partiti, che non sono più radicati sul territorio e non riescono a rispondere alle sempre maggiori esigenze dei cittadini. In Italia tale fenomeno è acuito dalle numerose vicende giudiziarie che, a partire dal 1992, ne hanno messo in crisi di legittimità. La frammentazione e il transfughismo sono inoltre favoriti dalle norme regolamentari che, non prevedendo né un requisito politico per la formazione dei gruppi né limitazioni agli spostamenti dei parlamentari, non pongono freni a questi episodi che danneggiano non solamente la rappresentanza, ma anche la tenuta dei governi.

Nel 2005 il governo di centrodestra vara una nuova legge elettorale (l. 270/2005), che prevede un sistema proporzionale con premio di maggioranza alla lista di maggioranza relativa e soglie di sbarramento. La novità è la previsione, introdotta nella legge, delle coalizioni, la cui formazione è incentivata al fine di completare il passaggio al bipolarismo. L'obiettivo viene raggiunto (si è parlato di "apoteosi" del bipolarismo) ma è un risultato effimero, limitato alla competizione elettorale. Rimanendo infatti immutata la disciplina regolamentare, le coalizioni che corrono alle elezioni si frantumano in Parlamento. Con la nuova legge ad impianto proporzionale tornano ad essere autorizzati i gruppi in deroga.

Capitolo V. I gruppi nell'ordinamento attuale e la questione della natura giuridica

L'ultima modifica dei regolamenti risale al 2012, ma non tocca i temi più urgenti (frammentazione e mobilità), bensì si occupa degli aspetti organizzativi e finanziari. Sull'onda di nuovi scandali viene introdotta una maggiore trasparenza, con norme riguardanti la pubblicità degli statuti e controlli sui bilanci.

La riforma del 2012 si lega anche alla questione della natura giuridica dei gruppi. All'art. 14 del Regolamento della Camera viene infatti introdotto il comma 01 che definisce i gruppi delle associazioni di deputati necessarie al funzionamento della Camera. Tale novità rafforza la tesi che i gruppi abbiano una natura giuridica di tipo misto, a metà strada tra quella privatistica (che fa leva sul loro carattere associativo e sul legame con i partiti di riferimento) e quella pubblicistica (che invece muove dalla loro previsione costituzionale, dal loro essere soggetti necessari ai lavori parlamentari e dalla loro indipendenza dai partiti). A sostegno della natura mista dei gruppi si può richiamare anche un'ordinanza della Corte di Cassazione (S.U., ord. 3335 del 2004), che ha affermato come per analizzare la natura giuridica dei gruppi parlamentari vadano distinti due piani di attività, quello parlamentare e quello politico.

VI. I gruppi nella XVII legislatura e la riforma elettorale del 2015

Il bipolarismo affermatosi (a fatica e non del tutto) ad inizio anni Duemila, viene meno con le elezioni del 2013. Dalle urne non emerge una maggioranza e da ciò deriva un'instabilità del quadro politico-parlamentare senza precedenti (a pochi mesi dalla fine della legislatura i “cambi di casacca” hanno ampiamente superato quota 500 – siamo a 526 – e la frammentazione ha colpito praticamente tutti i partiti – solamente PD, Lega, Fratelli d'Italia e Movimento 5 Stelle, hanno mantenuto la denominazione di inizio legislatura).

Tale instabilità riporta in primo piano la questione della legge elettorale, che riceve una spinta decisiva dalla sentenza 1/2014 della Corte costituzionale che censura il premio di maggioranza previsto dalla l. 270/2005. L'esecutivo guidato da Renzi vara così una nuova legge elettorale (l. 52/2015) di stampo marcatamente maggioritario. Pur avendo una struttura proporzionale infatti, ha come elemento fondamentale il ballottaggio tra le due liste più votate nel caso nessuna arrivi al 40% dei voti (nel caso invece in cui una lista ottenga il 40% al primo turno scatta il premio di maggioranza

del 54% dei seggi). La nuova disciplina elettorale si inserisce in un più ampio processo di riforma costituzionale che il Governo sta portando avanti, e che ha l'obiettivo di superare il bicameralismo paritario trasformando il Senato in Camera non elettiva; per questa ragione la l. 52/2015 disciplina solamente l'elezione della Camera. La bocciatura della riforma costituzionale tramite referendum e una seconda sentenza della Corte costituzionale (35/2017) che dichiara incostituzionale il ballottaggio, rendono necessario un adeguamento della disciplina elettorale.

Capitolo VII. L'attuale rapporto tra gruppo parlamentare e partito politico

La crisi dei partiti si è ripercossa sui gruppi parlamentari. Nati come “proiezione dei partiti in Parlamento”, hanno sempre avuto la duplice funzione organizzativa e politica. L'aumento della mobilità e della frammentazione hanno fatto venire meno questo secondo ruolo, che è però insito nella natura stessa dei gruppi. Sin dalla loro introduzione i gruppi parlamentari hanno avuto un ruolo di rappresentanza politica dovuto al rapporto con il partito di riferimento, e anche se i regolamenti non hanno codificato la corrispondenza tra gruppo e partito ciò non vuol dire che questa possa venire meno.

La crisi di legittimità dei partiti è legata alla più generale crisi della rappresentanza politica, che nel nostro Paese ha un maggior impatto a causa del forte sentimento di antipolitica e delle numerose vicende giudiziarie che coinvolgono le forze politiche. Provvedimenti volti a restituire legittimità ai partiti agli occhi dei cittadini vengono presi solamente negli ultimi anni. Si interviene sul finanziamento pubblico con l'abolizione dei rimborsi elettorali (d.l. 149/2013, conv. L. 13/2014), e si lavora ormai da anni (con scarso successo) su una legge sui partiti che “attu” l'art. 49 Cost. e garantisca la democrazia interna. Su tale fronte un d.d.l. (il n. 2439) è attualmente in discussione al Senato (dopo essere stato approvato alla Camera).

Capitolo VIII. Le proposte di modifica dei regolamenti parlamentari

Due riforme dei regolamenti parlamentari sono assolutamente necessarie ed improcrastinabili. Entrambe sono indirizzate a limitare la mobilità parlamentare e la frammentazione partitica, con l'obiettivo di garantire un maggior rispetto della volontà degli elettori e la stabilità degli esecutivi. In primo luogo bisogna introdurre un requisito politico (a fianco a quello numerico) per la costituzione dei gruppi, in modo da garantire la corrispondenza tra il gruppo e il partito di riferimento. La presenza del solo *quorum* numerico ha infatti permesso la formazione di gruppi parlamentari non corrispondenti ad alcuna forza politica presentatasi alle elezioni, e quindi priva di una legittimazione elettorale. Per evitare il rischio, paventato da alcuni, di "cristallizzazione" del quadro politico al momento elettorale, si potrebbero pensare a misure che permettano la formazione di gruppi a legislatura in corso solamente se composti da un numero considerevole di parlamentari o se frutto di scissioni. Un altro intervento fondamentale deve essere volto alla limitazione della mobilità parlamentare. La questione è più spinosa, perché entra in gioco la libertà del mandato prevista dall'art. 67 Cost. La dottrina è infatti divisa. Da una parte (maggioritaria) chi ritiene intoccabile l'assenza di vincolo di mandato e tutti gli effetti che da esso derivano ("cambio di casacca" compreso) e considera quindi il transfughismo come una conseguenza che deve essere accettata per garantire la democraticità del sistema, anche a costo (come sta accadendo) di tornare ad una concezione individuale del mandato parlamentare. Dall'altra (minoritaria) chi sostiene invece il bisogno di intervenire, senza incidere sullo *status* del parlamentare, sulla disciplina regolamentare in modo da disincentivare gli spostamenti; si potrebbe prevedere che un parlamentare possa uscire dal proprio gruppo ma iscriversi solamente al misto, oppure possa iscriversi ad un altro gruppo ma senza poter essere computato ai fini del raggiungimento dei *quorum* previsti dai regolamenti.

Nelle ultime legislature sono state presentate molte proposte di modifica regolamentare che vanno in questa direzione, ma nessuna ha avuto successo.

Conclusione. Uno sguardo al futuro: la ripresa del dibattito sulle riforme regolamentari

Il dibattito sulle riforme è ripreso negli ultimi mesi, con l'obiettivo di vagliare la possibilità di fare alcune riforme regolamentari mirate entro la fine della legislatura. Le riforme necessarie, ovvero l'inserimento di un requisito politico per la formazione dei gruppi e l'introduzione di norme che disincentivino il transfughismo, sono tra queste. La disciplina dei gruppi deve necessariamente essere riformata, in modo da permettere a questi di riacquisire quel ruolo politico e di rappresentanza per i quali sono nati e che per decenni hanno ricoperto. La crisi che ha colpito i partiti non ne ha fatto venire meno il ruolo centrale nel sistema politico – rappresentativo, e per questo motivo è necessario fare in modo che i gruppi, da sempre “proiezione dei partiti in Parlamento”, tornino ad avere le funzioni per i quali erano stati pensati nel 1920.