

RIDUZIONE DEL NUMERO DEI PARLAMENTARI, DISCIPLINA DEI GRUPPI E PROSPETTIVE DI RIFORME REGOLAMENTARI. L'ESPERIENZA ITALIANA A CONFRONTO CON: FRANCIA, SPAGNA E REGNO UNITO

GUIDO VALENTI*

Sommario

1. L'esigenza di una revisione dei regolamenti parlamentari dopo la legge costituzionale n. 1/2020. – 2. Il fenomeno del transfughismo, tra principio di rappresentanza e libertà di mandato. – 2.1. Il divieto di mandato imperativo, un principio comune. – 2.2. Il transfughismo, una criticità italiana. – 3. Il regolamento del Senato. – 4. Le principali novità introdotte con la riforma del 2022. – 4.1. I nuovi criteri quantitativi ed i gruppi in deroga. – 4.2. I criteri qualitativi, il principio della coerenza con il quadro politico delle ultime elezioni. – 4.3. La costituzione delle componenti politiche interne al gruppo misto. – 4.4. La figura del senatore non iscritto. – 4.5. La costituzione dei gruppi e delle componenti politiche in corso di legislatura. – 5. Considerazioni conclusive. – 5.1. Il legame tra partiti, gruppi e componenti politiche. – 5.2. I meccanismi anti-transfughismo. – 5.3. Gli sviluppi della prassi. – 5.4. Il ruolo dei regolamenti parlamentari.

Abstract

This article analyzes the possible degree of effectiveness of the innovation introduced with the recent reform of the Italian Senate regulation, from a comparative perspective. It will focus on the provisions dedicated to contrasting the high mobility of the members of parliament during the legislature. It will analyze them in comparison with the experience of France, Spain, and the United Kingdom.

Suggerimento di citazione

G. VALENTI, *Riduzione del numero dei parlamentari, disciplina dei gruppi e prospettive di riforme regolamentari. L'esperienza italiana a confronto con: Francia, Spagna e Regno Unito*, in *Osservatorio sulle fonti*, n. 1/2023. Disponibile in: <http://www.osservatoriosullefonti.it>

* Dottorando di ricerca in Scienze Giuridiche, Curriculum: “Teoria dei diritti fondamentali, giustizia costituzionale, comparazione giuridica”, presso Università degli Studi di Pisa.

Contatto: guido.valenti@phd.unipi.it

1. L'esigenza di una revisione dei regolamenti parlamentari dopo la legge costituzionale n. 1/2020

Lo scioglimento anticipato delle Camere¹ e la successiva campagna elettorale hanno distolto l'attenzione dalle importanti questioni emerse nel corso dell'ultima legislatura². Tra queste, una delle più urgenti riguardava l'opportunità di procedere ad una revisione complessiva dei regolamenti di Camera e Senato, per adeguarne le disposizioni alla riduzione del numero dei parlamentari (operata con la l. cost. n. 1/2020).

La riduzione del numero degli eletti ha sollevato (e solleva tutt'ora) ampie riflessioni sul suo impatto nel nostro sistema istituzionale³, incluse quelle relative all'organizzazione ed al funzionamento interno dei due rami del Parlamento. Molto si è discusso sull'opportunità di un (tempestivo) adeguamento dei regolamenti parlamentari al mutato quadro costituzionale, sulle disposizioni interessate dalla riforma⁴ e sulle metodologie di intervento⁵. Vi è anche chi ha prospettato una possibile riforma per "inerzia", legata al mancato adeguamento delle soglie numeriche al ridotto numero degli eletti, al fine di determinare un effetto razionalizzante⁶.

Nell'ottica del possibile adeguamento dei regolamenti, la disciplina dedicata ai gruppi parlamentari assumeva un ruolo centrale⁷, in considerazione

¹ Avvenuto con d.P.R. n. 96/2022.

² Per una completa ricostruzione delle questioni affrontate, si rinvia a: N. LUPO, *Una legislatura "a ranghi ridotti", ma (per ora) con meno discontinuità del previsto*, in *Osservatorio sulle fonti*, disponibile all'indirizzo: www.osservatoriosullefonti.it, 3, 2022, 7 ss.

³ Sul punto si veda: M. VOLPI, *La riduzione del numero dei parlamentari e il futuro della rappresentanza*, in *Costituzionalismo.it*, disponibile all'indirizzo: www.costituzionalismo.it, 1, 2020, 43 ss.; G. L. CONTI, *Temeraria è l'inerzia. Il taglio dei parlamentari e le sue conseguenze*, Pisa University Press, Pisa, 2020; E. ROSSI (a cura di) *Meno Parlamentari, più democrazia?*, Pisa University Press, Pisa, 2020; P. CARROZZA, *È solo una questione di numeri? Le proposte di riforma degli artt. 56 e 57 Cost. per la riduzione dei parlamentari*, in *Dir. pubbl. comp. eur.*, Speciale, 2019, 81 ss.

⁴ Sul punto si rinvia a: L. GORI, *Sull'organizzazione del Parlamento e sui regolamenti parlamentari*, in E. ROSSI (a cura di), *Meno Parlamentari, più democrazia?*, cit.; C. TUCCIARELLI, *Il significato dei numeri: riduzione del numero di deputati e senatori e regolamenti parlamentari*, in *Osservatorio sulle fonti*, disponibile all'indirizzo: www.osservatoriosullefonti.it, 1, 2020, 167 ss.

⁵ Al riguardo si veda: R. DICKMANN, *Il circuito democratico della rappresentanza nella prospettiva della riduzione dei parlamentari e di eventuali modifiche dei regolamenti delle Camere*, in *Federalismi.it*, disponibile all'indirizzo: www.federalismi.it, 24 giugno 2020, 23 ss.

⁶ Si veda: C. TUCCIARELLI, *Il significato dei numeri: riduzione del numero dei deputati e senatori e regolamenti parlamentari*, cit., 183 ss.; che comunque conclude auspicando che: "...il Parlamento proceda in tempi non lunghi, all'esito del referendum, all'adozione delle modifiche regolamentari richieste dalla revisione costituzionale. L'assenza di disposizioni transitorie di rango costituzionale impone adeguamenti tempestivi".

⁷ Sul punto, L. GORI definisce la disciplina dei gruppi parlamentari, insieme a quella delle Commissioni parlamentari, come: "il tema più sensibile investito dalla riforma costituzionale". Si veda: L. GORI, *Sull'organizzazione del Parlamento e sui regolamenti parlamentari*, in E. ROSSI (a cura di) *Meno Parlamentari, più democrazia?*, cit., 134 ss.

delle funzioni che i gruppi, alla luce della loro evoluzione storica, hanno assunto nelle assemblee elettive degli ordinamenti liberal-democratici contemporanei.

La principale funzione assolta dai gruppi è quella di rappresentanza. Essi, incarnando il canale di ingresso delle forze politiche nel circuito istituzionale, garantiscono la piena realizzazione del principio di rappresentanza politica e dell'intero circuito democratico, permettendo alla volontà manifestata dal corpo elettorale di orientare l'andamento degli organi di vertice del sistema istituzionale.

Secondariamente, anche in virtù del ruolo appena esaminato, i gruppi parlamentari rappresentano l'unità di base per rispondere alle esigenze organizzative interne delle varie assemblee. La suddivisione dei parlamentari in gruppi consente di strutturare gli organi interni delle assemblee in modo tale da consentire una rappresentanza proporzionale degli stessi e, conseguenzialmente, il rispetto dei rapporti esistenti tra le forze politiche all'interno dell'aula⁸. Funzione ancor più evidente nell'ambito della storia politico-istituzionale italiana,

⁸ A conferma del fatto che le funzioni assolte dai gruppi parlamentari, cui abbiamo appena fatto cenno, siano comuni ai moderni ordinamenti liberal-democratici, possiamo osservare come il principio in virtù del quale la composizione degli organi interni delle assemblee debba essere parametrata sulla rappresentanza proporzionale dei gruppi sia comune a tutte le principali esperienze. Solo per limitarsi, per ragioni di semplicità, agli ordinamenti oggetto di questa indagine, si può notare come, in Italia, esso sia stato ricavato, in via interpretativa, dal combinato disposto degli artt. 72 ed 82 Cost. Discorso analogo può essere fatto anche per l'esperienza spagnola, dove il principio in esame è stato ricavato dall'art. 78, c.1, della *"Constitución Española"* (da qui CE), nella parte in cui prevede che: la Deputazione Permanente debba essere composta in modo tale da rispecchiare *"a los grupos parlamentarios, en proporción a su importancia numérica"*. Vale la pena precisare che nell'ordinamento spagnolo il principio in esame ha assunto una portata assai ampia, venendo a rappresentare l'architrave di quella che può essere definita come: la visione "gruppo-centrica" delle istituzioni, in quanto da esso la dottrina spagnola ha ricavato, da un lato, la strutturazione delle camere in gruppi parlamentari e, dall'altro, la necessità che tutti gli organi delle stesse siano informati al principio di rappresentanza proporzionale dei gruppi [sul punto si veda A. MANZELLA, *Le Cortes nel sistema costituzionale spagnolo*, in E. GARCIA DE ENTERRIA, A. PREDIERI (a cura di), *La Costituzione spagnola del 1978*, Giuffrè, Milano, 1982, 460, a sua volta ripreso da S. CURRERI in: *Partiti e gruppi parlamentari nell'ordinamento spagnolo*, Firenze University Press, 2005, 189, nota 54]. Diverso il discorso per il sistema francese, dove il principio di rappresentanza proporzionale non trova un riconoscimento, implicito o esplicito, a livello costituzionale, ma ciò deve ricollegarsi a quella sorta di *"méfiance de nature culturelle"* [al riguardo si veda E. LEMAIRE, *Les groupes parlementaires*, in *Institut Francophone pour la Justice et la Démocratie*, 2021] che ha caratterizzato l'esperienza francese per tutto ciò che attiene alle possibili partizioni della "volontà nazionale", ivi inclusi i gruppi parlamentari, e che ha portato ad un tardivo e quanto mai scarso riconoscimento del ruolo e delle funzioni dei gruppi a livello costituzionale. Tuttavia, il ruolo centrale dei gruppi e del principio di rappresentanza proporzionale degli stessi nella composizione degli organi delle camere emerge chiaramente sia dalle disposizioni del regolamento dell'Assemblea Nazionale (da qui RAN) sia da quelle del regolamento del Senato, specie da quelle dedicate alla composizione delle commissioni permanenti, speciali e di inchiesta [artt: 33 e 37 RAN; artt: 8 e 8-bis *Règlement du Sénat*].

caratterizzata dalla predominanza del *cleavage*⁹ partitico per articolare la rappresentanza parlamentare e per garantire il rispetto degli equilibri dell'assemblea anche nelle sue articolazioni minori¹⁰.

Tenendo a mente le funzioni assolte dai gruppi, può considerarsi legittima l'esigenza¹¹ di rimodulare le disposizioni regolamentari ad essi relative, che può diventare una vera e propria necessità quando si pensa all'adeguamento delle soglie numeriche, richieste per la loro costituzione, al ridotto numero degli eletti, essenziale per garantire il corretto funzionamento dei gruppi e permettere la piena realizzazione dei principi di proporzionalità e di rappresentanza politica.

Ma, un simile intervento troverebbe i suoi presupposti anche su altre basi, basti pensare alla stretta interconnessione tra la legge elettorale e i regolamenti parlamentari¹², con particolare riguardo agli effetti che la previsione della soglia di sbarramento¹³ può comportare. Riprendendo quanto osservato da G. L. Conti¹⁴, si sottolinea come: "...non potrebbe essere considerato ragionevole che un partito, o una coalizione superata la soglia di sbarramento non si possa organizzare in un gruppo parlamentare per partecipare pienamente ai lavori delle Camere".

A dire il vero, l'opportunità di una modifica regolamentare, special modo alla Camera, si sarebbe potuta ravvisare anche a prescindere dalla riforma costituzionale. La riforma del regolamento del Senato, approvata il 20 dicembre del 2017, aveva innovato significativamente la disciplina dedicata ai gruppi, ma a questo intervento non aveva fatto seguito un adeguamento da parte della Camera dei deputati, rimasta ferma alle vecchie disposizioni regolamentari. Tenendo a mente il monito espresso dalla Corte costituzionale¹⁵, volto a prescrivere un'omogeneità tra i sistemi elettorali ed i regolamenti dei due rami del

⁹ Per tale nozione si veda: S. ROKKAN, *Citizens, Elections, Parties. Approaches to the Comparative Study of the Processes of Development*, Universitetsforlaget, Oslo, 1970.

¹⁰ Sul punto si veda: N. LUPO, *La disciplina dei gruppi parlamentari, nel mutare delle leggi elettorali*, in *Osservatorio sulle fonti*, disponibile all'indirizzo: www.osservatoriosullefonti.it, 3, 2017.

¹¹ Tra l'altro manifestata dallo stesso Presidente della Camera Roberto Fico, nella seduta della Giunta per il regolamento del 4 marzo 2020. In questa sede, il Presidente Fico, nell'ottica di un possibile adeguamento del regolamento alla riduzione del numero dei deputati, sottopose all'attenzione della Giunta i seguenti aspetti: i quorum, distinguendo fra quelli fissati con riferimento ad un numero fisso di deputati e quelli espressi in una frazione dei componenti del collegio; la disciplina sulla composizione dei gruppi; l'organizzazione interna della Camera e la sua articolazione in un Ufficio di Presidenza, tre Giunte, un Comitato per la Legislazione; gli organi bicamerali, il numero e le competenze delle Commissioni permanenti, da trattarsi insieme al Senato.

¹² Si veda: S. CURRERI, *Sistema elettorale e regolamento parlamentare*, in A. MANZELLA (a cura di), *I regolamenti parlamentari a quarant'anni dal 1971*, il Mulino, Bologna, 2012.

¹³ Attualmente fissata, dalla l. n. 51/2019, al 3%.

¹⁴ In: *Temeraria è l'inerzia. Il taglio dei parlamentari e le sue conseguenze.*, cit., 56.

¹⁵ Espresso in: C. cost., 25 gennaio 2017, n. 35.

parlamento, ci si sarebbe potuti aspettare un possibile intervento “armonizzatore” al riguardo¹⁶.

Stanti queste premesse, l'attuale quadro dei regolamenti parlamentari sul punto appare incompleto, essenzialmente perché alla Camera non si è riusciti a portare a compimento l'iter per l'approvazione delle modifiche proposte¹⁷. Molteplici sono i fattori di questo insuccesso. In primo luogo, si evidenziano le profonde fratture politiche che hanno accompagnato gli ultimi giorni della XVII legislatura¹⁸. Anche la scelta della presidenza di subordinare, durante la *prorogatio*, la convocazione della Giunta per il regolamento all' “*unanimità dei consensi dei gruppi*”, per ciò che concerne le eventuali proposte di modifica del regolamento, ha inciso negativamente sui lavori¹⁹. Più in generale, alla Camera si è registrata una sostanziale inerzia che ha accompagnato le ultime fasi dell'iter di riforma del regolamento²⁰ che può, in certa misura, ricondursi al mancato accordo delle forze politiche su alcuni punti della riforma, incluse le disposizioni cosiddette “*anti-transfughismo*”.

Diverso discorso vale per il Senato, dove l'iter si è concluso positivamente, sia pur dopo lo scioglimento anticipato delle camere, con l'approvazione della delibera del 27 luglio 2022. L'esito positivo del procedimento di revisione può

¹⁶ Come osservato, al riguardo, da G. L. CONTI: “*La prima questione che deve essere affrontata in materia di gruppi parlamentari, prendendo sul serio il problema, non è numerica, ma riguarda l'armonizzazione delle norme sui gruppi previste dai regolamenti di Camera e Senato: il Senato con la riforma del regolamento approvata il 20 dicembre 2017 ha introdotto una disciplina dei gruppi che appare innovativa e in un certo qual modo stridente con quella in vigore alla Camera. In altre parole, non sembra ulteriormente procrastinabile il seguito al monito espresso dalla Corte costituzionale nella sentenza 35/2017, secondo la quale il sistema bicamerale previsto dalla Costituzione impone sia sistemi elettorali omogenei in entrambi i rami del parlamento sia regole parlamentari ragionevolmente coerenti fra le due Camere.*”. In, *Temeraria è l'inerzia. Il taglio dei parlamentari e le sue conseguenze.*, cit., 54.

¹⁷ E che comunque, vale la pena precisarlo sin da ora, avevano una portata assai più ridotta di quelle predisposte dal Senato, come emerge dal resoconto sommario della seduta del 27 aprile 2022 della Giunta per il regolamento.

¹⁸ Emblematica sul punto è la seduta della Giunta per il regolamento del 9 agosto 2022, *res. somm.*, 3 ss., in cui il Presidente Roberto Fico ha ravvisato la mancanza di accordo tra le forze politiche per portare avanti la discussione parlamentare.

¹⁹ Si rinvia al Resoconto stenografico dell'Assemblea, Seduta n. 730 di venerdì 22 luglio 2022, ove si legge quanto segue: “*Resta ovviamente ferma la possibilità di convocazione della Giunta per il Regolamento relativamente alle questioni di interpretazione regolamentare di cui la Presidenza ritenga di investire. Ove si verifici l'unanimità dei consensi dei gruppi, possono essere convocate riunioni anche per l'esame di eventuali proposte di modifica al Regolamento, da sottoporre all'Assemblea*”. Per un'analisi più approfondita su questa scelta e sulle sue conseguenze ed implicazioni si rinvia a: S. CURRERI, *Modifiche al regolamento parlamentare in periodo di prorogatio: occorre l'unanimità dei gruppi?*, in *laCostituzione.info*, disponibile al sito: www.lacostituzione.info, 27 luglio 2022

²⁰ Dimostrato plasticamente dallo stallo che è seguito alla seduta della Giunta per il Regolamento del 27 aprile 2022.

attribuirsi alla maggiore tempestività con cui si è affrontato il tema²¹, nonostante il ritardo iniziale rispetto all'altro ramo del parlamento²². Tuttavia, non può escludersi, in tutto ciò, una possibile influenza della precedente riforma del 2017, in quanto le innovazioni da essa apportate, specie quelle dirette a garantire la coerenza gruppi-partiti e quelle volte a ridurre la creazione dei gruppi in corso di legislatura, ben potrebbero aver rappresentato una bozza di partenza atta a favorire un incontro tra le diverse forze politiche, diversamente da quanto accaduto alla Camera.

Del resto, l'opportunità di operare una revisione del regolamento è stata sfruttata, proprio al Senato, per avviare una nuova riflessione sul “*transfughismo*” e sull'eccessiva frammentazione politica a livello parlamentare. Tale riflessione è stata trasfusa nelle nuove disposizioni regolamentari sui gruppi che, oltre all'opportuno adeguamento dei criteri quantitativi, predispongono una serie di criteri “qualitativi” per la loro costituzione, volti a garantire la presenza (e la permanenza) di una corrispondenza con i partiti di riferimento.

2. Il fenomeno del transfughismo, tra principio di rappresentanza e libertà di mandato

Prima di procedere oltre, pare opportuno operare un inquadramento generale del fenomeno del cosiddetto “*transfughismo*”, ricorrendo anche ai dati delle altre esperienze oggetto di indagine.

Del resto, il tema del “*transfughismo*” solleva problematiche quantomai complesse e articolate. Al di là della sua percezione da parte dell'opinione pubblica²³, esso si colloca nel delicato quadro dei rapporti tra: gruppi, partiti ed eletti che è caratterizzato, per sua stessa natura, da dinamiche difficilmente percepibili esteriormente e spesso affidate ai rapporti tra i singoli. In questo scenario, il “*transfughismo*” evoca tutte le questioni legate alla libertà del parlamentare e al divieto di mandato imperativo.

A ben vedere, si tratta di questioni connaturate agli stessi gruppi parlamentari e alla loro posizione mediana tra partiti e singoli eletti, che impone di valutare la rappresentanza politica e la libertà di mandato del singolo

²¹ In particolar modo, la Giunta per il regolamento del Senato, a differenza di quella della Camera, è riuscita a completare l'esame della proposta di modifica del regolamento già lo scorso 30 maggio, potendola presentare all'aula nella data del 29 aprile.

²² Si veda: S. CURRERI, *Modifiche al regolamento parlamentare in periodo di prorogatio: occorre l'unanimità dei gruppi?*, cit.

²³ Percezione spesso “cavalcata” dalle stesse forze politiche. Primo fra tutti, il Movimento5Stelle che, nell'ottica di una profonda rottura del sistema, ha più volte proposto l'introduzione del vincolo di mandato. Ma, sono molteplici le forze politiche che, davanti ai mutamenti della geografia politica interna alle Camere, hanno più volte invocato una (supposta) “violazione” del mandato conferito dal popolo sovrano.

parlamentare²⁴. Proprio la natura ambivalente dei gruppi ci costringe a considerare un bilanciamento delicatissimo, in quanto mira a contemperare esigenze che, per quanto contrapposte tra loro, possono godere di un pari grado di legittimità.

Incarnando il cosiddetto “*veicolo della rappresentanza politica*”, i gruppi permettono alle forze politiche, presenti nella società civile, l’ingresso nel circuito istituzionale. In questa prospettiva, i gruppi possono essere visti come uno strumento posto nella disponibilità dei partiti ed è chiaro come essi cerchino di averne un controllo più ampio possibile, che inevitabilmente passa anche attraverso la garanzia di una forte coesione interna agli stessi, tesa ad assicurarne l’aderenza all’indirizzo politico di riferimento ed alla volontà espressa dal proprio elettorato.

I gruppi non sono solo la proiezione in parlamento dei partiti, bensì essi sono anche “*associazioni*” di parlamentari²⁵ e questi ultimi godono di una serie di diritti e facoltà, essenziali al corretto svolgimento della loro funzione e che vedono nel divieto di vincolo di mandato il proprio architrave portante. In questa prospettiva, il singolo eletto non può vedersi vincolato, per tutta la legislatura, al gruppo di originaria appartenenza, né ciò può giustificarsi adducendo il rispetto della volontà espressa dal popolo al momento del voto.

In tale ottica, la comparazione con altri sistemi può risultare particolarmente utile e quasi necessaria per illuminare la nostra esperienza nazionale. Non è ovviamente possibile esaminare in questa sede, pena il rischio di incorrere in una trattazione superficiale e meramente descrittiva, un numero elevato di casi; pertanto, ci limiteremo a considerarne solo alcuni, selezionati tra quelli più significativi e che hanno attirato la maggiore attenzione negli studi di settore. Si tratta, in particolare, delle esperienze del Regno Unito, della Spagna e della Francia, selezionate, tra le altre, per almeno tre ordini di ragioni.

La prima ha un valore metodologico: si tratta di sistemi che, insieme a quello italiano, appartengono pienamente alla tradizione giuridica occidentale, caratterizzati da un’omogeneità di valori e principi prima ancora che costituzionali, di natura culturale, sociale ed economica. Come noto quello dell’omogeneità delle esperienze è uno dei capisaldi quando si interviene sul piano della micro-comparazione, come in questo caso. A questa si lega la seconda ragione: si

²⁴ Sul punto si veda: A. CIANCIO, *I gruppi parlamentari: studio intorno a una manifestazione del pluralismo politico*, Bonanno Editore, Acireale-Roma, 2008; L. GIANNITI, N. LUPO, *Corso di diritto parlamentare*, il Mulino, Bologna, III ed., 2018.

²⁵ Come testimonia lo stesso art. 14, c.1, del regolamento della Camera dei deputati. Sul punto, occorre una breve precisazione. Infatti, tale primo comma fu introdotto, con la modifica regolamentare del 25 settembre 2012, proprio nel tentativo di fissare una definizione dei gruppi parlamentari. Qui, i gruppi vengono definiti sia come “*associazioni di deputati*”, sia come “*soggetti necessari al funzionamento della Camera*”. Sul punto si rinvia a: L. GIANNITI, N. LUPO, *Corso di diritto parlamentare*, cit.

tratta di quattro ordinamenti qualificabili come democrazie liberali e costituzionali che la dottrina definisce come consolidate²⁶, nelle quali il valore del pluralismo anche politico deve essere garantito ad ogni livello e trovare una proiezione istituzionale soprattutto all'interno delle assemblee parlamentari, quali articolazioni dello stato maggiormente rappresentative. Inoltre, si tratta di grandi democrazie sia dal punto di vista dimensionale, sia da quello demografico, ciò che rafforza l'omogeneità degli elementi oggetto di comparazione.

La terza ragione riposa su una scelta discrezionale, ossia quella di concentrarsi su tre sistemi ciascuno dei quali è caratterizzato da una forma di governo diversa, per quanto tutte fondate sull'esistenza di un rapporto fiduciario, sia pur diversamente declinato, tra parlamento e governo. Una scelta dettata dall'esigenza di verificare se il diverso tipo di forma di governo, anche a fronte di un sistema parlamentare debolmente razionalizzato come quello italiano, produce conseguenze in ordine alla disciplina dei gruppi ed alle loro dinamiche e problematiche nell'ambito del parlamentarismo contemporaneo.

Come noto, il Regno Unito può essere qualificato come un regime parlamentare classico, o non razionalizzato; tuttavia, le peculiarità storiche ed ordinamentali che lo caratterizzano (l'assenza di una costituzione formale e l'esiguità di una *statute law* materialmente costituzionale, la preponderanza delle fonti costituzionali - situazione che riguarda anche i gruppi parlamentari) non sono tali da determinare una sua esclusione, anche in considerazione del fatto che si tratta del Paese in cui il diritto parlamentare e le articolazioni interne alla *House of Commons* politicamente caratterizzate hanno trovato la loro origine storica.

Con riguardo alle altre, la Spagna si caratterizza come un prototipo di sistema parlamentare razionalizzato da meccanismi di stabilizzazione del potere esecutivo (quali l'elezione del *presidente del Gobierno* anche a maggioranza relativa e dall'istituto della *moción de censura constructiva*, per la cui approvazione è invece necessaria la maggioranza assoluta). La Francia, invece, costituisce un esempio di forma di governo più complessa rispetto alle altre, con l'ibridazione di tradizioni costituzionali tra loro diverse. Una complessità che si riverbera sulla stessa qualificazione di questa forma di governo, definita dalla dottrina italiana maggioritaria come semipresidenziale²⁷, mentre per altri si tratta di una forma di governo mista, ovvero a componenti parlamentari e

²⁶ Seguendo la definizione fornita da A. LIJPHART, che considera regimi democratici quelli che sono riusciti a mantenere i requisiti minimi per un periodo ininterrotto almeno ventennale. Si veda: A. LIJPHART, *Patterns of Democracy. Government Forms and Performance in Thirty-Six Countries*, Yale University Press, Londra, II ed., 2012, 220 ss.

²⁷ Sul punto si veda: V. DUVERGER, *Institutions politiques et droit constitutionnel*, in *Revue française de science politique*, Parigi, 1970, 277 ss.

presidenziali²⁸, o, ancora, secondo quanto sostenuto da gran parte della dottrina francese, niente più che una forma di parlamentarismo razionalizzato²⁹, o infine di iperpresidenzialismo³⁰. Si tratta di una questione teorica che, trascendendo la portata di questo contributo, è sufficiente aver richiamato nei suoi termini essenziali³¹.

2.1. Il divieto di mandato imperativo, un principio comune

Quanto detto ci porta ad effettuare una prima ricognizione delle diverse esperienze oggetto di indagine, al fine di verificare se ed in che misura in esse venga riconosciuto il principio del divieto di mandato imperativo.

Al riguardo, colpisce particolarmente il caso del Regno Unito, per le sostanziali differenze che presenta rispetto agli altri sistemi e che, in ultima analisi, possono essere ascritte alla peculiare genesi del suo diritto parlamentare. In primo luogo, il principio di libertà del singolo parlamentare non è espressamente riconosciuto da previsioni normative, ma ciò non vuol dire che esso non sia presente, quanto piuttosto che vada ricavato dai processi storico-evolutivi che hanno interessato il concetto della rappresentanza parlamentare in questo sistema³². In tale esperienza, la libertà di mandato del singolo parlamentare si è affermata come il frutto della progressiva erosione del concetto di rappresentanza di stampo medioevale, fondato su di una visione prettamente

²⁸ Sul punto si rinvia a: L. ELIA, Governo (forme di), in *Enc. dir.*, Giuffrè, Milano, 1970, 642.

²⁹ Sul punto, ex multis, si veda: A. LE DIVELLEC, *Introuvable "semi-présidentialisme: le régimes parlementaires biélectifs sans emprise présidentielle*, in *Pouvoirs*, 184, 2023, 51 ss.; J. C. COLLIARD, *Le régimes parlementaires contemporains*, Presses de Sciences Po, Parigi, 1978; P. LAUVAUX, *Le Parlementarisme*, Presses Universitaires de France, Parigi, II ed., 1997; A. GAILLET, *Regard critique sur une catégorie constitutionnelle*, in *Pouvoirs*, 184, 2023, 16 ss.

³⁰ Sul punto, più nel dettaglio, si veda: M. VOLPI, *Natura e prospettive della V Repubblica francese*, in *Pol. Dir.*, 1994, 567 ss.; M. Volpi, *Libertà e autorità. La classificazione delle forme di Stato e delle forme di governo*, Giappichelli, Torino, VII ed., 2022, 177 ss. per ciò che attiene alla forma di governo semipresidenziale, 185 ss. per quanto riguarda l'analisi della V Repubblica francese; M. VOLPI, *Il metodo nello studio e nella classificazione delle forme di governo*, in *Dir. pubbl. comp. eur.*, 1, 2015, 131 ss.

³¹ Per un'analisi più approfondita del tema si rinvia a: R. TARCHI, *Riflessioni in tema di forme di governo a partire dalla dottrina di Mauro Volpi*, in *DPCE Online*, disponibile all'indirizzo: www.dpceonline.it, 4, 2022, 4259 ss.

³² Significativo sul punto è il discorso di E. BURKE agli elettori di Bristol, sua *constituency* di riferimento, ove si legge: "Parliament is not a congress of ambassadors from different and hostile interests; which interests each must maintain, as an agent and advocate, against other agents and advocates; but parliament is a deliberative assembly of one nation, with one interest, that of the whole; where, not local purposes, not local prejudices, ought to guide, but the general good, resulting from the general reason of the whole. You choose a member indeed; but when you have chosen him, he is not member of Bristol, but he is a member of parliament. If the local constituent should have an interest, or should form an hasty opinion, evidently opposite to the real good of the rest of the community, the member for that place ought to be as far, as any other, from any endeavour to give it effect." In E. BURKE, *The Works of the Right Honourable Edmund Burke Volume 6*, Ulan Press, 2012.

contrattualistica del rapporto tra rappresentanti e rappresentati³³. Gli stessi processi stanno alla base della peculiare declinazione, “*sui generis*”, del concetto di rappresentanza parlamentare, tipica del modello *Westminster*³⁴. È la progressiva generalizzazione delle clausole dei mandati di epoca feudale a produrre l’affermarsi di una concezione “*ibrida*” della rappresentanza³⁵, in quanto si pone a metà strada tra le classiche categorie del mandato imperativo e di quello rappresentativo³⁶. In virtù di essa, il singolo parlamentare può essere vincolato, ma solo per il tacito patto che lo lega ai propri elettori e che prevede l’attuazione di uno specifico programma politico³⁷, tuttavia non sono ammessi vincoli ulteriori rispetto a quello con la propria “*constituency*”, neppure rispetto al partito di riferimento.

Diverso è il caso degli altri tre ordinamenti considerati, in cui troviamo un espresso riconoscimento del principio del divieto di mandato imperativo direttamente nel testo costituzionale. Più nello specifico, il principio viene affermato: dall’art. 67 Cost., dall’art. 67, c.2, CE e dall’art. 27 della Costituzione francese.

Emblematico, per molti aspetti, è il caso dell’esperienza francese, in cui il principio della libertà di mandato assume una connotazione particolarmente forte³⁸. Esso si sviluppa, originariamente, come corollario alla teoria della

³³ Sul punto, si rinvia a quanto osservato G. DE RUGGIERO: “*Gli Stati generali, la Camera dei Lords e dei Comuni, le Diete, non constano di rappresentanti del popolo a guisa dei moderni istituti parlamentari, ma piuttosto di mandatari o di gerenti degli interessi dei ceti e dei gruppi particolari: manca alla loro funzione quel carattere di universalità, che è il segno distintivo del nostro diritto pubblico*”. In G. DE RUGGIERO, *Storia del liberalismo europeo*, Editori Laterza, Bari, 1946, 3.

³⁴ Sul punto si rinvia a: S. CURRERI, *Democrazia e rappresentanza politica: dal divieto di mandato al mandato di partito*, Firenze University Press, 2004, 42 ss.

³⁵ In questo processo, il tacito patto che lega il parlamentare alla constituency di riferimento ha finito per soppiantare l’antico contratto che legava il mandatario alla corporazione, o all’ordine di riferimento.

³⁶ Sul punto M. VAN DER HULST osserva: “*However, the general nature of the parliamentary mandate is subject to a number of exceptions. Some countries consider that MPs are elected to represent their constituencies (for example the United Kingdom), without, however, opting for an imperative mandate inasmuch as member are free to vote as they wish*”. In M. VAN DER HULST, *The Parliamentary Mandate: A Global Comparative Study*, Inter-Parliamentary Union, Ginevra, 2000, 9.

³⁷ Si ricorda come, in questa esperienza, si ammetta la presenza di strumenti volti a garantire un controllo sull’operato del singolo parlamentare ed anche a sanzionarlo in caso di violazione di doveri e *standards* legati al proprio ufficio. L’unica condizione è che di tali strumenti sia titolare, in via esclusiva, il corpo elettorale. Emblematico al riguardo è l’istituto del *Recall*, introdotto (dopo varie proposte ed un lacerante dibattito a livello dottrinale) con il “*Recall of MPs Act*” del 2015.

³⁸ A riprova di ciò sta il fatto che, nonostante il riconoscimento a livello costituzionale, il principio del divieto di mandato imperativo venga ripreso da entrambi i regolamenti dell’Assemblea Nazionale e del Senato. In particolare modo, si vedano: l’art. 23 RAN e l’art. 5, c.2, *Règlement du Sénat*, in cui si vieta espressamente la costituzione di gruppi parlamentari che possano rappresentare l’espressione di interessi locali, professionali e di categoria, o che comunque comportino l’accettazione per i loro membri di un vincolo di mandato.

sovranità nazionale, elaborata in contrapposizione alla sovranità regia³⁹. La sovranità nazionale è diretta espressione della volontà generale e, conseguenzialmente, della Ragione e, per ciò stesso, essa risulta indivisibile, non potendosi ammettere frazionamenti o partizioni della stessa⁴⁰. Da questo punto di vista, la libertà di mandato serve a garantire l'unitarietà della sovranità nazionale, permettendo all'eletto di determinarsi liberamente e senza indebite ingerenze da parte dei propri elettori, o del partito politico di riferimento.

Un breve cenno deve essere fatto anche con riguardo all'esperienza spagnola, in quanto in essa il principio del libero mandato viene ad essere interpretato in modo peculiare, volto a valorizzarne maggiormente l'aspetto collegiale a discapito di quello più propriamente individuale. La libertà di mandato non è riferita al singolo parlamentare in sé e per sé considerato, ma in quanto membro di un partito politico e pertanto essa trova dei limiti, derivanti dalla necessità di evitare fratture nel rapporto che lega tra loro elettori, partiti politici ed eletti. Tale interpretazione si fonda su di una lettura sistematica sia dell'art. 23, c.1, CE, che garantisce a tutti i cittadini il diritto di partecipare alla gestione della cosa pubblica per mezzo dei propri rappresentanti liberamente eletti, sia dell'art. 66, c.1, CE, dove si attribuisce alle "*Cortes Generales*" il ruolo di rappresentanti del popolo spagnolo⁴¹.

2.2. Il transfughismo, una criticità italiana

Altro aspetto da chiarire riguarda la misura di come il fenomeno del "*transfughismo*" si è manifestato nelle assemblee parlamentari dei paesi oggetto di comparazione; in altri termini si tratta di verificare, anche numericamente, la mobilità tra i gruppi parlamentari in corso di legislatura ed il grado con cui la stessa si è manifestata.

Iniziamo a confrontare i dati delle diverse esperienze oggetto di indagine, prendendo in considerazione le ultime tre legislature. La scelta di un tale intervallo temporale si giustifica per due ragioni: la prima è quella di voler considerare un intervallo abbastanza consistente, così da permettere l'individuazione

³⁹ Per una più dettagliata ricostruzione si veda: E. RINALDI, *Divieto di mandato imperativo e disciplina dei gruppi parlamentari*, in *Costituzionalismo.it*, disponibile all'indirizzo: www.costituzionalismo.it, 2, 2017, 137 ss.; N. ZANON, *Il libero mandato parlamentare. Saggio critico sull'art. 67 della Costituzione*, Giuffrè, Milano, 1991; E. J. SIEYES, *Che cosa è il terzo stato*, Editori riuniti Univ. Press, 2016; R. C. DE MALBERG, *Contribution à la théorie générale de l'État-reimpression des éditions de 1920 et 1922*, Dalloz, 2003; M. WEBER, *Economia e società. Diritto*, Ed. It. M. PALMA (a cura di), Donzelli, 2016; M. VAN DER HULST, *The Parliamentary Mandate: A Global Comparative Study*, cit., 7; S. CURRERI, *Democrazia e rappresentanza politica: dal divieto di mandato al mandato di partito*, cit., 46 ss.

⁴⁰ Sul punto si veda: J. J. ROUSSEAU, *Du contrat social: ou principes du droit politique*, Amsterdam, 1762.

⁴¹ Su questi aspetti e sulla declinazione, nell'esperienza spagnola, del principio del libero mandato come di un libero mandato di partito, si rinvia a: S. CURRERI, *Partiti e gruppi parlamentari nell'ordinamento spagnolo*, cit., 137 ss.

di eventuali tendenze nei sistemi considerati; allo stesso tempo, però, non ci si è voluti riferire a periodi eccessivamente estesi al fine di contenere sufficientemente l'oggetto dell'indagine.

L'esperienza spagnola è quella che colpisce maggiormente, in quanto presenta la maggiore stabilità del quadro politico a livello parlamentare. In particolare modo, nella XII legislatura (19 luglio 2016 - 21 maggio 2019) non si registrano spostamenti tra gruppi parlamentari, se non per il passaggio di 12 deputati all'interno del "grupo mixto". Quest'ultimo dato, però, non è da ascrivere alla mobilità tra gruppi parlamentari, ma all'impossibilità per i deputati di "Convergència Democràtica de Catalunya" di costituire un gruppo autorizzato. Anche nella XII legislatura, nonostante la sua breve durata di soli pochi mesi (dal 21 di maggio 2019 al 24 settembre dello stesso anno), non si sono registrati cambiamenti nella composizione dei gruppi parlamentari. Ed un discorso analogo può essere fatto per la XIV legislatura, nel corso della quale il quadro dei gruppi al Congresso dei Deputati è rimasto invariato, in quanto ad oggi i 10 gruppi⁴² che compongono il congresso presentano la stessa consistenza numerica⁴³ che avevano il 3 dicembre 2019, data di inizio della legislatura. Più movimentato il quadro che risulta dall'analisi dei dati relativi alla Camera dei Comuni, i quali lasciano intravedere un tendenziale aumento dei cambi di gruppo che può essere in larga parte ascritto alle complesse vicende politiche che stanno interessando questo sistema a seguito della Brexit. La prima legislatura considerata (7 maggio 2015 – 8 giugno 2017), infatti mostra solo 4 casi di MPs "who have crossed the floor"⁴⁴, tutti legati a sospensione dal partito di appartenenza. Molto diverso il dato della legislatura successiva (8 giugno 2017 – 12 dicembre 2019), anche se analoga nella durata rispetto alla precedente, dove si sono registrati ben 62 cambi di gruppo in totale, anche con casi di MPs che hanno cambiato il gruppo di appartenenza per più di una volta. Invece, nel corso dell'attuale legislatura (iniziata nel dicembre 2019) si sono registrati 28 casi di cambi di gruppo, dei quali, però, 14 sono legati ad ipotesi di espulsione

⁴² Numero che include anche il gruppo misto.

⁴³ Per essere più specifici, riportiamo di seguito i dati (aggiornati al 6 dicembre 2022) dei singoli gruppi: *Grupo Parlamentario Socialista*: 120 membri; *Grupo Parlamentario Popular en el Congreso*: 88 membri; *Grupo Parlamentario VOX*: 52 membri; *Grupo Parlamentario Confederal de Unidas Podemos-En Comú Podem-Galicia en Común*: 33 membri; *Grupo Parlamentario Republicano*: 13 membri; *Grupo Parlamentario Plural*: 12 membri; *Grupo Parlamentario Ciudadanos*: 9 membri; *Grupo Parlamentario Vasco (EAJ-PNV)*: 6 membri; *Grupo Parlamentario Euskal Herria Bildu*: 5 membri; *Grupo Mixto*: 11 membri. Dati consultabili all'indirizzo: <https://www.congreso.es/es/grupos/composicion-en-la-legislatura>.

⁴⁴ Espressione utilizzata per indicare il cambio di schieramento politico in corso di legislatura. Essa deriva dalla disposizione dei seggi tipica della Camera dei comuni. Per prassi ormai consolidata, le forze che sostengono il governo siedono insieme sulla destra, mentre le forze di opposizione sono disposte a sinistra. Vista la presenza di questa peculiare disposizione dei posti in aula, il cambio di partito comportava (letteralmente) la necessità di attraversare il "pavimento" della Camera.

dal partito di riferimento (alcune accompagnate da successive reintegrazioni)⁴⁵. Maggiori precisazioni richiede il dato francese, in quanto in questa esperienza si sta registrando una progressiva trasformazione della morfologia dei gruppi politici, le cui prime avvisaglie sembrano essersi mostrate nel corso della XIV legislatura (26 giugno 2012 – 20 giugno 2017). In particolar modo, il riferimento è allo scioglimento del “*Groupe écologiste*”, che è avvenuto il 16 maggio 2016 e deve essere ricollegato ad una protesta dei suoi componenti avverso la nomina del nuovo co-presidente del gruppo (poi sfociata nell’abbandono in massa e nel transito nelle fila del partito socialista), che rappresenta il primo caso di dissoluzione di un gruppo politico in corso di legislatura nella storia della V Repubblica. Il passo successivo di questa trasformazione, si è registrato nel corso della XV legislatura (27 giugno 2017 – 21 giugno 2022), durante la quale si è assistito alla creazione di ben nove gruppi politici, un vero e proprio record per l’esperienza francese. La dottrina francese non ha mancato di criticare aspramente il fenomeno, arrivando a parlare di “*balkanisation de la représentation nationale*”⁴⁶, o osservando come l’eccessiva frammentazione dell’Assemblea nazionale, con gruppi che non rappresentano più l’estensione di un partito, testimoni una forte “*dérationalisation*”⁴⁷ politica, destinata a minare i quadri giuridici del lavoro parlamentare⁴⁸. La causa di questa eccessiva proliferazione viene individuata nell’aumento del numero dei deputati⁴⁹ unito alla progressiva riduzione delle soglie richieste per la costituzione dei gruppi⁵⁰. Il gruppo politico che più ne ha risentito è “*La République en marche*” (da qui LREM), chiudendo con 46 deputati in meno rispetto all’inizio della legislatura. Dato significativo, in quanto conferma come la maggior parcellizzazione del

⁴⁵ Dati tratti dal “*Research Briefing 02537*”, consultabile all’indirizzo: <https://commonslibrary.parliament.uk/research-briefings/sn02537/>.

⁴⁶ Si veda: G. BERGOUIGNOUS, *La multiplication du nombre de groupes parlementaires: pluralisme ou balkanisation de la représentation nationale?*, in *Constitutions*, 2018, 376. BERGOUIGNOUS dopo aver osservato che: “*signe de la diversité et du pluralisme de la représentation nationale, témoignant de sa vitalité démocratique, la multiplication du nombre des groupes risque d’être aussi un facteur de congestion des assemblées, déjà proches de l’embolie*”, conclude osservando come: “*Il serait en tout cas regrettable que l’attribution de nouveaux droits aux groupes d’opposition ou minoritaires, manifestation tangible de la revalorisation du Parlement affirmée par la révision de 2008, soit paralysée par l’impossibilité d’en user efficacement, en raison d’une balkanisation de la représentation nationale.*”

⁴⁷ Si veda: O. ROZENBERG, *De la difficulté à être un Parlement normal*, in O. DUHAMEL (a cura di), *La V^e République démystifiée*, Presses de Sciences Po, 2019, 59 ss.

⁴⁸ Si veda: V. A. FOURMONT, *Un dixième à l’Assemblée: risque d’embolie pour la démocratie parlementaire?*, in *Blog Jus Politicum*, disponibile all’indirizzo: www.blogjuspolicum.com, 5 giugno 2020.

⁴⁹ Passati da 491 a 577, in virtù della legge organica del 10 luglio 1985.

⁵⁰ Originariamente la soglia richiesta dal RAN per la costituzione di un gruppo era di 30 deputati, apparentati esclusi. Successivamente venne abbassata a 20, con la modifica regolamentare del 1988, per permettere al partito comunista di mantenere un gruppo. Infine, è stata portata, con la modifica del 2009, a 15, computandovi anche gli apparentati, per permettere al partito radicale di costituire un autonomo gruppo politico. Si veda: G. BERGOUIGNOUS, *La multiplication du nombre de groupes parlementaires: pluralisme ou balkanisation de la représentation nationale?*, cit..

quadro politico possa ricondursi a ragioni anche politiche, oltre che giuridiche, ossia a motivazioni legate al dissenso intestino sorto verso il presidente Macron, che hanno portato alla fuoriuscita di numerosi esponenti del suo gruppo parlamentare⁵¹.

Ma, al determinarsi di tale fenomeno hanno contribuito, con molta probabilità, anche le caratteristiche del tutto peculiari di questa formazione politica, che di certo non favoriscono la sua coesione interna. In primo luogo, si ricorda come LREM non si sia mai configurata come un partito tradizionale, quanto piuttosto come un movimento politico, appositamente creato da Emmanuel Macron (il 6 aprile 2016) per sostenere la sua candidatura alle elezioni presidenziali del 2017. Secondariamente, si segnala come tale formazione, che si colloca al centro dello schieramento politico, possa essere definita come *“attrape-tout”*, in quanto non presenta una chiara connotazione ideologica e riunisce al suo interno diverse sensibilità e visioni che risultano accomunate dall’adesione al campo progressista moderato e dalla richiesta di un doppio liberalismo, da realizzarsi sul piano economico e sociale⁵².

I dati che emergono dai primi mesi della XVI legislatura (iniziata il 28 giugno scorso) confermano quanto osservato, facendo registrare 11 cambi di gruppo ed una penalizzazione del gruppo politico della *“Renaissance”* (erede del gruppo LREM), che nel complesso ha già perso 5 deputati⁵³.

Questa tendenza deve essere ricondotta alla più generale crisi del sistema politico francese, che dagli inizi degli anni duemila ha portato al crollo del tradizionale bipolarismo ed al progressivo affermarsi di un modello multipartitico, che sembra essere incompatibile con le dinamiche tipiche di questa esperienza.

L’esperienza italiana si caratterizza per un’intensa mobilità tra i gruppi ed una spiccata frammentazione del quadro politico, mostrando anche un progressivo irrobustimento del fenomeno. Se nella XVI legislatura (2008-2013) si registrarono 261 cambi di gruppo, che coinvolsero complessivamente 180 parlamentari⁵⁴, già nella XVII legislatura (2013-2018) il dato era più che raddoppiato, mostrando un totale di 569 cambi di gruppo⁵⁵, realizzati da 348

⁵¹ E. GRIGLIO, *Il rapporto tra gruppi, partiti e singoli eletti nel nuovo regolamento del Senato. Spunti di riflessione a margine dell’esperienza comparata*, in *Federalismi.it*, disponibile all’indirizzo: www.federalismi.it, 16 novembre 2022.

⁵² In particolar modo, si veda al riguardo: Y. MENY, *La “rivoluzione” Macron*, in *Mulino*, 3, 2017, 489.

⁵³ Dati aggiornati al 3 febbraio 2023, consultabili sul sito: https://www2.assemblee-nationale.fr/16/les-groupes-politiques/modifications-a-la-composition-des-groupes#node_141871.

⁵⁴ Fonte dati ed elaborazione Openpolis, consultabili alla pagina web: <https://blog.openpolis.it/2017/02/17/cambi-di-gruppo-aumentati-del-50-rispetto-alla-scorsa-legislatura/14109>.

⁵⁵ Sul punto si veda: L. BARTOLUCCI, *I gruppi parlamentari nella XVII legislatura: cause e conseguenze della loro moltiplicazione*, in *Osservatorio sulle fonti*, disponibile all’indirizzo: www.osservatoriosullefonti.it, 2, 2018.

parlamentari⁵⁶. Leggermente in controtendenza, invece, il dato della XVIII legislatura (2018-2022), nella quale si sono registrati 415 cambi di gruppo⁵⁷, di cui 159 al Senato⁵⁸. A risentirne maggiormente è stato il partito di maggioranza relativa, il Movimento5Stelle, che ha perso un totale di 171 parlamentari⁵⁹, tanto che al solo Senato il relativo gruppo parlamentare ha perso il 45% degli iscritti⁶⁰, portando i suoi effettivi da 122 a 62.

È palese come l'esperienza italiana si contraddistingua in negativo rispetto a quella degli altri ordinamenti, che denotano una certa stabilità del sistema dei gruppi ed una mobilità parlamentare abbastanza contenuta (se non del tutto assente). In Italia il “*transfughismo*” ha raggiunto un'intensità elevata, finendo al centro del dibattito pubblico, con connotazioni chiaramente negative ed incrementando il senso di sfiducia generale. Tutto ciò si è tradotto in una progressiva delegittimazione del sistema politico e delle istituzioni in cui esso viene ad essere rappresentato, ma il fenomeno ha ricadute negative anche sulle articolazioni interne del Parlamento e, più in generale, sul funzionamento dello stesso⁶¹. In quest'ottica, si comprendono le ragioni che stanno alla base della recente modifica del regolamento del Senato, in quanto la maggiore coerenza e coesione del quadro politico parlamentare potrebbero produrre indubbi benefici per il sistema istituzionale nel suo complesso. E ciò pur ribadendo il ruolo centrale dell'art. 67 Cost. nel delineare l'autonomia e le prerogative del singolo eletto. Semmai, resta da chiarire se i regolamenti parlamentari rappresentino l'unico strumento possibile per conseguire un simile risultato.

3. Il regolamento del Senato

Già una volta si è provato ad arginare il fenomeno mediante specifiche disposizioni regolamentari. Il riferimento è alla riforma del regolamento del Senato del 20 dicembre 2017, di cui conviene analizzarne i punti salienti e soffermarsi sui motivi che ne hanno frustrato la riuscita (almeno per gli aspetti che qui interessano). Tra l'altro, il recente intervento trae numerosi spunti dalla prassi applicativa della precedente riforma, come si vedrà molte delle innovazioni

⁵⁶ Fonte dati ed elaborazione Openpolis, consultabili al sito: <https://www.openpolis.it/esercizi/i-cambi-di-gruppo/>.

⁵⁷ Fonte dati ed elaborazione Openpolis, ultimo aggiornamento: mercoledì 29 giugno 2022.

⁵⁸ Che hanno visto protagonisti un totale di 87 senatori. Fonte dati ed elaborazione Openpolis, ultimo aggiornamento: 7 settembre 2022.

⁵⁹ Fonte dati ed elaborazione Openpolis, ultimo aggiornamento: 7 settembre 2022.

⁶⁰ Fonte ed elaborazione dati YouTrend, dati aggiornati al 18 luglio 2022.

⁶¹ Sul punto si veda: L. BARTOLUCCI, *I gruppi parlamentari nella XVII legislatura: cause e conseguenze della loro moltiplicazione*, cit., 24 ss.

introdotte vogliono contrastarne le criticità, o recepire le prassi affermatesi nel corso della sua vigenza⁶².

Lo spunto per l'intervento fu la "riforma organica"⁶³ del regolamento del Senato⁶⁴. In tale contesto, si introdussero anche disposizioni volte a limitare: la frammentazione politica all'interno dell'Aula, la proliferazione dei gruppi ed il "transfughismo" dei singoli eletti.

⁶² Sul punto si veda: R. DICKMANN, *La transizione tra XVIII e XIX legislatura: nuovi regolamenti per nuove Camere?*, in *Federalismi*, disponibile all'indirizzo: www.federalismi.it, 21 settembre 2022.

⁶³ La riforma era stata "autodefinita" come "Riforma organica del Regolamento". Questa formulazione si giustifica alla luce del dibattito successivo al referendum costituzionale del 2016. Anzitutto, i diversi attori politici volevano "conservare" alcuni istituti del referendum istituzionale, giudicati particolarmente "positivi". Secondariamente, emerse la necessità di ammodernare e migliorare l'efficienza del Senato, scampato alle modifiche apportate dalla riforma costituzionale. Tuttavia, si ricorda come alcuni commentatori abbiano rifiutato l'autodefinizione fornita per la riforma regolamento del 2017, osservando come essa sia "non del tutto organica". Si veda sul punto: M. MANETTI, *Regolamenti di Camera e Senato e la trasformazione dell'assetto politico-parlamentare*, in *Federalismi.it*, disponibile all'indirizzo: www.federalismi.it, 23 luglio 2018; M. PODETTA, *La nuova disciplina dei gruppi al senato tra demagogia riformista, dubbi costituzionali e distorsioni applicative*, in *Costituzionalismo.it*, disponibile all'indirizzo: www.costituzionalismo.it, 1, 2020, 138 ss.; S. CURRERI, *Osservazioni a prima lettura sulla riforma del regolamento del Senato*, in *Rass. parl.*, 3, 2017, 637 ss.; G. PICCIRILLI, *Finalmente una (prima) riforma del regolamento del Senato. Luci ed ombre di un intervento che necessita di essere completato*, in *Osservatorio sulle Fonti*, disponibile all'indirizzo: www.osservatoriosullefonti.it, 3, 2017; N. LUPO, *La riforma del 20 dicembre 2017 del (solo) regolamento del Senato, nella faticosa ricerca di un'omogeneità regolamentare tra i due rami del Parlamento*, in *Studi parlamentari e di politica costituzionale*, 197-198, 2017, 23 ss.; M. MALVICINI, *Riforme istituzionali e regolamenti parlamentari. Spunti ricostruttivi alla luce della XVII Legislatura*, in *Osservatorio sulle Fonti*, disponibile all'indirizzo: www.osservatoriosullefonti.it, 2, 2018.

⁶⁴ Anche in questo caso, come per quello più recente del 2022, l'iter di riforma dei regolamenti era stato intrapreso in entrambi i rami del Parlamento. E questo già ad inizio legislatura. Tuttavia, a seguito dell'interruzione referendaria, alla Camera dei deputati non si riuscì a portare a termine il processo di riforma. Anche allora la colpa fu delle eccessive divisioni delle forze politiche (nonostante lo stato piuttosto avanzato dei lavori, dimostrato dal resoconto stenografico della seduta della Giunta per il regolamento del 14 ottobre 2014). Diverso il discorso per il Senato. Infatti, dopo la pausa referendaria, i lavori ripresero con nuovo slancio. Ciò fu possibile per il forte input della presidenza dell'aula, manifestato nella seduta della Giunta per il regolamento dell'11 luglio 2015. Il successo dell'iter riformatore al Senato deve anche ascrivere ad una maggior coesione delle forze politiche, che ha portato alla formazione di un "comitato ristretto", composto dai senatori dei quattro maggiori gruppi di maggioranza ed opposizione. L'asimmetria tra i due rami del Parlamento suscitò, anche all'epoca, alcune perplessità da parte della dottrina. Al riguardo N. LUPO osservò che: "Si tratta di un'asimmetria particolarmente vistosa, chiaramente in controtendenza rispetto al fatto di avere ora, per effetto della legge n. 165 del 2017, per la prima volta nella storia repubblicana, il medesimo sistema elettorale nei due rami del Parlamento; e che appare altresì disattendere il senso del "monito" con cui si chiude la sentenza n. 35 del 2017, in cui la Corte costituzionale – in piena sintonia con la Presidenza della Repubblica – ha fornito la sua autorevole lettura della Costituzione come risultante dal referendum del 4 dicembre 2016. È infatti evidente che il "corretto funzionamento della forma di governo parlamentare" e la "formazione di maggioranze parlamentari omogenee" rischiano di essere compromessi non solo da sistemi elettorali divergenti, ma anche da regole parlamentari non armonizzate, per effetto delle quali la dinamica politica si delinea in modo (artificiosamente) diverso tra Camera e Senato.". Si veda: N. LUPO, *La riforma del 20 dicembre 2017 del (solo) regolamento del Senato, nella faticosa ricerca di un'omogeneità regolamentare tra i due rami del Parlamento*, cit., 44.

Anzitutto, venne superata l'esclusività del requisito numerico per la costituzione dei gruppi, che ne aveva caratterizzato la storia sin dalla loro introduzione⁶⁵. Il nuovo art. 14 del regolamento prevedeva dei criteri qualitativi, diretti a legare la formazione dei gruppi al quadro politico risultante dalle elezioni. Oltre alla presenza di almeno 10 senatori, veniva richiesta la rappresentanza di un partito (o movimento) politico, anche risultante dall'aggregazione di più partiti o movimenti, che avesse presentato alle elezioni del Senato propri candidati con lo stesso contrassegno, conseguendo l'elezione di senatori⁶⁶.

Si eliminò la possibilità di costituire gruppi in deroga⁶⁷, ad eccezione di quelli rappresentativi delle minoranze linguistiche⁶⁸.

La riforma limitò drasticamente la possibilità di costituire nuovi gruppi in corso di legislatura, in quanto tale evenienza venne ammessa unicamente per i casi di fusione di gruppi preesistenti, o di scissione di gruppi formati da forze politiche presentatesi alle elezioni unite o collegate. L'obiettivo era quello di ostacolare la nascita di gruppi non corrispondenti ai partiti presentatisi alle ultime elezioni, oltre ad arginarne l'eccessiva proliferazione. Per contrastare il "transfughismo" venne prevista la decadenza automatica del senatore da determinate cariche, nel caso in cui avesse cambiato gruppo⁶⁹.

Le novità introdotte con la riforma del dicembre 2017 non hanno retto al banco di prova della XVIII legislatura. Due sono gli aspetti che, maggiormente, hanno concorso al loro fallimento. Il primo è dato dalle complesse vicissitudini che ne hanno accompagnato l'applicazione, del resto nel corso della legislatura si è assistito al susseguirsi di tre maggioranze di governo del tutto inedite, che hanno perseguito indirizzi politici distinti (se non spesso confliggenti) e sono

⁶⁵ Sul punto si veda: N. LUPO, *La disciplina dei gruppi parlamentari, nel mutare delle leggi elettorali*, cit., 5, ove si osserva come: tale scelta, del tutto peculiare sul panorama comparato, sia da ascrivere alla volontà dei deputati liberali.

⁶⁶ Si prevedeva, sempre all'art. 14, c.4, che nel caso in cui più partiti o movimenti avessero presentato alle elezioni, congiuntamente, liste con il medesimo contrassegno essi avrebbero potuto costituire solo un gruppo parlamentare, o più gruppi autonomi corrispondenti ai singoli partiti o movimenti presentatisi uniti o collegati, sempre nel rispetto della soglia numerica di 10 senatori.

⁶⁷ La possibilità di costituire gruppi parlamentari in deroga, o autorizzati, fu introdotta già nella Camera dei deputati del Regno d'Italia. In particolar modo, la loro introduzione si deve ad un emendamento approvato nella seduta 24 luglio 1920. Da allora, i gruppi in deroga hanno sempre rappresentato l'unico caso in cui veniva data rilevanza all'organizzazione extraparlamentare del partito politico. Sul punto si veda: N. LUPO, *La disciplina dei gruppi parlamentari, nel mutare delle leggi elettorali*, cit., 5. Prima della riforma del 2017, per la costituzione di gruppi "autorizzati" era necessaria, stando all'art 14, c.5, la presenza di almeno 5 senatori e la rappresentanza di un partito (o movimento) politico organizzato nel paese, che avesse presentato (con il medesimo contrassegno) proprie liste di candidati in almeno 15 regioni, ottenendo eletti in almeno 3 regioni.

⁶⁸ Possibilità garantita ai senatori appartenenti alle minoranze linguistiche riconosciute dalla legge, eletti nelle regioni di insediamento di tali minoranze, ed ai senatori eletti nelle regioni di cui all'art. 116, c.1, Cost., il cui statuto preveda la tutela di minoranze linguistiche.

⁶⁹ In particolar modo, dalle cariche di presidenti e membri dell'ufficio di presidenza delle commissioni permanenti e da quelle di vicepresidente o segretario d'Assemblea.

state supportate da coalizioni instabili ed a geometria variabile⁷⁰.

L'intensa mobilità parlamentare ha prodotto una crescita esponenziale del gruppo misto⁷¹ che al Senato è passato da 9 a 42 iscritti⁷², determinando una proliferazione delle componenti politiche interne allo stesso che, diversamente dal regolamento della Camera, al Senato erano regolate solo in via di prassi. Il fenomeno ha raggiunto livelli tali da far sorgere un problema interpretativo, volto a chiarire se i criteri qualitativi, previsti per la costituzione dei gruppi, fossero estendibili anche a tali formazioni. A tale quesito è stata data risposta affermativa dalla Giunta per il regolamento con il parere dell'undici maggio 2021, che ha esteso il requisito della necessaria corrispondenza con un partito presentatosi alle ultime elezioni anche alle componenti politiche del gruppo misto. La verifica di tale requisito, sempre stando alla Giunta, doveva avvenire mediante un'apposita comunicazione, da trasmettersi all'Ufficio di Presidenza, contenente sia la sottoscrizione del legale rappresentante del partito (o movimento politico), sia l'autorizzazione all'uso del contrassegno presentato alle elezioni.⁷³

Il fallimento delle disposizioni introdotte con la riforma del 2017 è dipeso anche dalla peculiare interpretazione data sul piano della concreta prassi applicativa. In un quadro dove il regolamento rappresentava l'unico vincolo alla libertà del singolo parlamentare, si è piegato il nuovo art. 14 alle esigenze politiche del momento, permettendo alle nuove formazioni, nate durante la legislatura, di apparentarsi ai gruppi delle forze presentatisi alle elezioni e vanificando così uno dei principali obiettivi dell'intervento riformatore. A tale esito ha contribuito anche la difformità tra i regolamenti dei due rami del Parlamento. Alla Camera, in assenza di modifiche regolamentari, la costituzione dei gruppi in corso di legislatura era rimasta legata al solo requisito quantitativo⁷⁴. È chiaro che, una volta costituitosi un nuovo gruppo a

⁷⁰ Non a caso, i cambi di gruppo, pur caratterizzando tutta la legislatura, hanno raggiunto i loro picchi in concomitanza di eventi decisivi, come ad esempio: la nascita dell'esecutivo Conte II e del governo di unità nazionale.

⁷¹ Già pronosticata da alcuni autori, come in: G. PICCIRILLI, *Finalmente una (prima) riforma del regolamento del Senato. Luci e ombre di un intervento che necessita di essere completato.*, cit.; N. LUPO, *La riforma del 20 dicembre 2017 del (solo) regolamento del Senato, nella faticosa ricerca di un'omogeneità regolamentare tra i due rami del Parlamento*, cit..

⁷² Il gruppo misto è quello che ha fatto registrare il "migliore" saldo attivo, acquisendo ben 96 parlamentari tra Camera e Senato. Tuttavia, i parlamentari che effettivamente sono transitati nel gruppo misto ammontano complessivamente a 201. Per molti parlamentari, stante l'impossibilità di costituire nuovi gruppi in corso di legislatura, il gruppo misto rappresenta una transizione obbligatoria prima di approdare alla destinazione finale.

⁷³ Sul punto si veda: S. CURRERI, *Gruppi politici e "anti-transfughismo": nuove regole e spunti critici*, in *laCostituzione.info*, disponibile all'indirizzo: www.lacostituzione.info, 22 febbraio 2022.

⁷⁴ Ossia, la presenza di almeno 20 deputati, come prescritto dall'art. 14, c.1, del regolamento.

Montecitorio, sarebbe stato quasi impossibile negarne la formazione anche al Senato⁷⁵.

Emblematica sul punto è stata la costituzione del gruppo “*Italia Viva-P.S.I.*”. Infatti, mentre alla Camera la nascita di questa nuova formazione non pose peculiari problemi portando alla creazione di un gruppo denominato esclusivamente “*Italia Viva*”, al Senato, invece, fu necessario l’adesione del senatore Nencini e del simbolo del partito socialista, come dimostrato dalla diversa denominazione assunta⁷⁶.

4. Le principali novità introdotte con la riforma del 2022

La recente riforma del regolamento si caratterizza per la forte incisività sulla disciplina dei gruppi, come dimostra la totale riscrittura dell’art. 14, al cui testo vengono aggiunti tre commi ulteriori (rispettivamente: il c. 5, il c. 6 ed il c.7).

Prima di procedere all’analisi dei singoli istituti, si ricorda come molti di essi siano il frutto dell’esperienza maturata nel periodo precedente, in particolare alcuni rappresentano la trasposizione delle prassi in essa affermatesi, mentre altri vogliono rispondere alle criticità manifestatesi (portando al fallimento della precedente riforma)⁷⁷.

Anche a questo proposito, l’analisi di ogni singolo istituto seguirà il metodo della comparazione con le altre esperienze oggetto di studio, ossia quella francese, quella spagnola e quella del Regno Unito. L’analisi, al fine di garantirne l’omogeneità, sarà limitata ai regolamenti ed alle prassi delle Camere basse in quanto si tratta, come per il Senato italiano, di assemblee integralmente elette a suffragio universale e diretto⁷⁸. Del resto, la presenza di un bicameralismo

⁷⁵ Anche alla luce del monito espresso in C. Cost. n. 35/2017.

⁷⁶ Per una più accurata ricostruzione si veda: M. PODETTA, *La nuova disciplina dei gruppi al senato tra demagogia riformista, dubbi costituzionali e distorsioni applicative*, cit.

⁷⁷ Emblematico sul punto è il caso delle componenti politiche, la cui disciplina ricalca il parere fornito dalla Giunta per il regolamento nel maggio del 2021 ed il cui contenuto è stato esteso, in determinate ipotesi, anche ai gruppi parlamentari veri e propri.

⁷⁸ Non saranno, pertanto, trattati: il Senato francese, i cui membri sono eletti a suffragio indiretto su base dipartimentale (in particolar modo, l’elezione del Senato francese, stante il suo ruolo di camera deputata a rappresentare le collettività territoriali, avviene sulla base di collegi elettorali composti da: i deputati ed i senatori appartenenti a quel dipartimento, i consiglieri regionali che fanno parte della specifica sezione dipartimentale, i consiglieri dipartimentali e i delegati dei consigli municipali); il Senato di Spagna, in quanto 58 dei suoi membri vengono designati dalle assemblee delle diciassette comunità autonome, in particolar modo a ciascuna comunità spetta l’elezione di almeno un senatore a cui se ne aggiunge un altro per ogni milione di abitanti residenti sul suo territorio; la *House of Lords*, in quanto i suoi membri sono tali: o per nomina della corona (su indicazione del primo ministro), o di diritto (gli esponenti della chiesa anglicana), o per diritto ereditario (attualmente 87, destinati ad esaurirsi in quanto la trasmissione ereditaria del seggio è stata abolita nel 1999, con l’*House of Lords Act*, il cui art. 1 prevede che: “*No-one shall be a member of the House of Lords by virtue of a hereditary peerage.*”.

perfetto, tipico del nostro ordinamento, non è riscontrabile in altre esperienze a forma di governo parlamentare⁷⁹.

4.1. I nuovi criteri quantitativi ed i gruppi in deroga

La soglia necessaria per costituire un gruppo parlamentare, prevista all'art 14, c.4, viene abbassata da 10 a 6 senatori, in conseguenza della riduzione del numero degli stessi da 315 a 200.

Proviamo a raffrontare tale dato con quelli delle altre esperienze di riferimento. All'Assemblea Nazionale francese, la cui composizione ammonta a 577 membri, la soglia minima per la costituzione di un gruppo è di 15 deputati, stando all'art. 19 RAN. La stessa soglia numerica è prevista dall'art 23, c.1, del regolamento del Congresso dei Deputati spagnolo (da qui RCD), che conta 350 membri in totale. Diverso il discorso per il Regno Unito, dove la peculiare genesi dei "*Parliamentary Parties*"⁸⁰ ha fatto sì che non vi siano specifiche soglie numeriche per la loro costituzione; infatti, qualsiasi partito che abbia ottenuto l'elezione di almeno un parlamentare può costituire un autonomo partito parlamentare⁸¹. Ciò detto, si ricorda come il numero complessivo dei membri della Camera dei comuni sia pari a 650⁸².

⁷⁹ Sul punto si rinvia a: G. DELLEDONNE, *Un'anomalia italiana? Una riflessione comparatistica sul numero dei parlamentari negli altri ordinamenti*, in E. ROSSI (a cura di), *Meno Parlamentari, più democrazia?*, cit., 56.

⁸⁰ È la stessa espressione "*Parliamentary Parties*", utilizzata per indicare i gruppi parlamentari, ad indicare la radice storica del sistema politico del Regno Unito. In questo ordinamento la nascita dei gruppi parlamentari ha preceduto (e condizionato) la nascita dei moderni partiti politici. Per tale sistema non vale la constatazione per cui i gruppi parlamentari sarebbero il prodotto dell'affermazione dei partiti di massa. Ma, vale l'esatto opposto. Prima si è avuta la strutturazione dei partiti a livello parlamentare e poi la loro diffusione a livello sociale. Ciò spiega anche perché esso si contraddistingua per una quasi totale assenza di regolamentazione dei gruppi a livello di fonti scritte. Sul punto si veda: O. MASSARI, *I partiti politici in Gran Bretagna tra organizzazione interna e "modello di Westminster"*, in *Quad. cost.*, 1992, 107 ss.; G. CARVALE, *Leader e sistema di partito in Gran Bretagna*, in *Il Politico*, 1993, 531 ss.; A. PANEBIANCO, *Modelli di partito. Organizzazione e potere nei partiti politici*, il Mulino, Bologna, 1991.

⁸¹ A fini di completezza si riportano i dati relativi alla consistenza dei vari partiti parlamentari: *Conservatives* 355 MPs; *Labour* 196 MPs; *Scottish National Party* 45 MPs; *Liberal Democrat* 14 MPs; *Democratic Unionist Party* 8 MPs; *Plaid Cymru* 3 MPs; *Sinn Féin* 7 MPs; *Alba Party* 2 MPs; *Social Democratic & Labour party* 2 MPs; *Alliance* 1 MP; *Green Party* 1 MP. Dati consultabili all'indirizzo: <https://members.parliament.uk/parties/Commons>.

⁸² Il numero complessivo di MPs della "*House of commons*" è stato oggetto di una recente ed accesa disputa, che ci limiteremo a tratteggiare brevemente. Nel Regno Unito la determinazione del numero totale di MPs era sempre stata demandata alle interazioni fra la "*statute law*", le decisioni delle "*Boundary Commissions*" e le loro "*Rules for Redistribution of Seats*". Per queste, il punto di riferimento era il "*Parliamentary Constituencies Act*" del 1986. Tuttavia, nel 2011 il "*Parliamentary Voting System and Constituencies Act*" aveva fissato il numero massimo di componenti della Camera dei Comuni a 600. Inoltre, redistribuiva i seggi tra le varie nazioni sulla base di un'unica quota elettorale, per porre fine alla sovra rappresentazione del Galles. In particolar modo, si richiedeva che: "... *all seats, except four island seats preserved by the Act, must be within 5% of the electoral quota*". Tale riforma aveva suscitato

Approfondendo il raffronto tra le esperienze in cui si prevede una soglia numerica, si segnala come: al Senato sia necessario il 3% dei componenti per costituire un gruppo. Tale percentuale scende per l'Assemblea nazionale al 2,60%. Al Congresso dei deputati, invece, per costituire un gruppo parlamentare serve il 4,29% dei componenti. Il dato spagnolo appare essere quello più rigido sotto questo profilo.

La nuova soglia numerica conosce solo due eccezioni, in cui, per la costituzione di un gruppo, è richiesta la presenza di almeno 4 o 9 senatori.

La prima ipotesi riguarda i senatori appartenenti alle minoranze linguistiche individuate dalla legge, a cui è permesso costituire gruppi in deroga, composti da almeno 4 senatori. In tal caso, stando all'art 14, c.8, i senatori, oltre ad appartenere ad una minoranza linguistica riconosciuta dalla legge, devono essere stati eletti nelle regioni di insediamento di tali minoranze, o nelle regioni di cui all'art. 116, c.1, Cost. i cui statuti riconoscano la presenza di minoranze linguistiche.

Anche a questo proposito la comparazione con le altre esperienze si rivela utile. Solo nel RCD è espressamente prevista la possibilità di costituire gruppi in deroga, o autorizzati⁸³, cioè composti da un numero di deputati inferiore a 15. La loro costituzione, tuttavia, richiede una serie di requisiti ulteriori che tendono a garantire la rappresentanza di un movimento politico con un certo seguito a livello elettorale. In particolar modo, il riferimento è all'art. 23, c.1,

le critiche del mondo accademico e, successivamente, degli stessi partiti politici. Questo sia per la riduzione del numero di "MPs", sia per la previsione della quota del 5%. Il tutto è stato formalizzato dal parere del "Political and Constitutional Reform Select Committee" del marzo 2015, nel quale (a seguito di una lunga inchiesta) si afferma: "The Committee found no compelling reason for reducing the number of MPs and recommended that legislation should be introduced to reverse the reduction in the number of MPs provided for by the Parliamentary Voting System and Constituencies Act". Da tale data si sono compiuti vari tentativi per modificare la riforma del 2011, come il "Parliamentary Constituencies (Amendment) Bill" del 2017. Tuttavia, essi non hanno portato ad alcun esito. Questo fino al 2020, quando il "Parliamentary Constituencies Act" ha fissato la soglia massima di MPs a 650. Al riguardo, si sottolinea come il Governo Johnson giustificò la propria decisione di intervenire sul punto, prescindendo dalle polemiche interne, sulla base di un "rinnovato ruolo del parlamento a seguito della Brexit", come emerge dal "written statement" presentato alla "House of commons" nel marzo 2020, di cui riportiamo il testo: "This is a change in policy from the position previously legislated for under the Coalition Government. Since that policy was established in the Coalition Agreement, the United Kingdom has now left the European Union. The UK Parliament will have a greater workload now we are taking back control and regaining our political and economic independence. It is therefore sensible for the number of parliamentary constituencies to remain at 650." Sul punto si veda: G. DELLEDONNE, *Un'anomalia italiana? Una riflessione comparatistica sul numero dei parlamentari negli altri ordinamenti*, in E. ROSSI (a cura di), *Meno Parlamentari, più democrazia?*, cit.; N. JOHNSTON, *Constituency boundary reviews and the number of MPs*, in *House of Commons Library, Commons Library Research Briefing*, 17 novembre 2022, consultabile all'indirizzo: <https://researchbriefings.files.parliament.uk/documents/SN05929/SN05929.pdf>

⁸³ Più approfonditamente si veda: S. CURRERI, *Partiti e gruppi parlamentari nell'ordinamento spagnolo*, cit., 247 ss.

RCD. Per la costituzione di un gruppo autorizzato è necessaria la corrispondenza ad una (o più) formazione politica⁸⁴ che abbia ottenuto almeno 5 seggi e almeno il 15% dei voti corrispondenti alle circoscrizioni in cui abbia presentato le candidature, o, alternativamente, abbia ottenuto almeno il 5% dei voti in tutto il territorio nazionale. La disposizione pur ammettendo la costituzione dei gruppi in deroga, richiede un collegamento necessario a determinate forze politiche⁸⁵, cioè quelle che, pur essendo minoritarie, siano significativamente rappresentate a livello regionale, o nazionale⁸⁶.

Tale disciplina vuole garantire anche ai partiti nazionalisti delle varie comunità autonome, così come ai partiti nazionali che assumono denominazioni diverse in alcune di esse, la possibilità di costituire autonomi gruppi parlamentari all'interno del Congresso dei deputati ed è strettamente correlata alla forma di stato tipica del sistema spagnolo. Ma, non si deve dimenticare neppure il ruolo centrale che i partiti nazionalisti hanno svolto nel garantire il corretto funzionamento del sistema partitico e politico spagnolo⁸⁷, legittimando ulteriormente la presenza e la permanenza di dette disposizioni.

La seconda eccezione, contemplata all'art. 14, c. 4, riguarda l'ipotesi della costituzione di un nuovo gruppo parlamentare in corso di legislatura e prevede l'innalzamento della soglia minima a 9 senatori. Il punto sarà affrontato quando tratteremo della costituzione dei gruppi durante la legislatura, per adesso si evidenzia come tale soglia numerica più alta rappresenti un chiaro disincentivo.

⁸⁴ La convergenza di più formazioni politiche, minoritarie, in un unico gruppo non ne escluderebbe la corrispondenza alle forze politiche (effettivamente) presenti nel paese. Infatti, tale unione presupporrebbe la presenza di una forma di affinità politica, stante la presenza di un unico *Portavoz*. Sul punto si veda: S. CURRERI, *Partiti e gruppi parlamentari nell'ordinamento spagnolo*, cit., 251.

⁸⁵ E, in particolare, alla percentuale di voti da queste ottenute. Prima della modifica regolamentare del 3 maggio 1979, invece, l'art. 20, c.1, legava la costituzione dei gruppi autorizzati all'ottenimento del 20% dei seggi del Congresso.

⁸⁶ La disposizione in esame è stata oggetto di critiche da parte della dottrina spagnola. In molti hanno sottolineato come: il criterio politico giochi un ruolo centrale solo per la costituzione dei gruppi "autorizzati", mentre per la costituzione dei gruppi "ordinari" venga ad essere accordata rilevanza al solo criterio quantitativo. Conformemente a questa osservazione, parte della dottrina spagnola ha contestato la "subordinazione" del criterio politico a quello numerico, in quanto il primo verrebbe ad operare solo ed esclusivamente nei casi in cui, mancando l'iscrizione di un certo numero di parlamentari, difetti il secondo. Sul punto si vedano: A. SAIZ ARNAIZ, *Los grupos parlamentarios*, Congreso de los Diputados, Madrid, 1989 e F. SANTAOLALLA LOPEZ, *Derecho parlamentario español*, Esalpa Calpe, Madrid, 1990.

⁸⁷ Il riferimento è, in particolare, ai partiti nazionalisti della Catalogna (CiU) e dei Paesi Baschi (PNV) che hanno stretto accordi con quasi tutte le maggioranze parlamentari, soprattutto quando non assolute, fornendo un appoggio esterno ai vari esecutivi in cambio di contropartite politiche ed economiche, ma assicurando la stabilità e la governabilità complessiva del sistema. Sul punto si rinvia a: R. L. BLANCO VALDES, *Spagna: La fine della stabilità? Cambia-menti del sistema partitico e della forma di governo*, in *Dir. pubbl. comp. eur.*, 2, 2018, 349 ss.

4.2. I criteri qualitativi, il principio della coerenza con il quadro politico delle ultime elezioni

Venendo al nuovo criterio qualitativo, si segnala come la costituzione di ciascun gruppo sia subordinata, stando all'art. 14, c.4, alla rappresentanza di un partito o un movimento politico, anche risultante dall'aggregazione di più partiti o movimenti politici. Questo deve aver presentato, alle ultime elezioni del Senato, propri candidati con lo stesso contrassegno, conseguendo l'elezione di almeno un senatore.

La nuova formulazione ricalca quasi integralmente quella introdotta con la precedente riforma; tuttavia, essa specifica come sia sufficiente l'elezione di "*almeno un senatore*", anziché parlare (genericamente) di elezione di senatori.

L'art. 14, c. 4, tentando di arginare la frammentazione politica ad inizio legislatura, regola le ipotesi di aggregazione di più partiti o movimenti politici, stabilendo che per ciascun contrassegno presentato (anche se contenente più di un simbolo) si possa costituire un solo gruppo parlamentare. In queste ipotesi, si introduce anche un, alquanto discutibile, "*criterio di verifica*" della rispondenza al dato politico-elettorale, che si sostanzia nella necessità di accompagnare la richiesta di costituzione del gruppo all'assenso scritto del soggetto che ha depositato il contrassegno. Pur apprezzando tale tentativo, sono evidenti le implicazioni di questo criterio sulla libertà di mandato dei singoli parlamentari⁸⁸, specie per ciò che attiene alla loro libertà di associarsi in gruppi⁸⁹.

Sempre per ridurre la frammentazione, il terzo periodo dell'art 14, c.4, si occupa delle liste di coalizione, prevedendo che, qualora più partiti o movimenti politici abbiano presentato alle elezioni congiuntamente liste di candidati con il medesimo contrassegno, si possa costituire un solo gruppo rappresentativo di tutti i partiti o movimenti. In questa ipotesi, a differenza dalla precedente, viene ammessa anche la costituzione di gruppi separati, purché composti da almeno 6 senatori, corrispondenti ai partiti, o movimenti, che abbiano presentato il contrassegno.

Le nuove disposizioni sulla costituzione dei gruppi ad inizio legislatura tendono a creare una forte interrelazione tra gruppi e partiti (questi ultimi "*foto-grafati*" al momento elettorale).

⁸⁸ Se non altro, a differenza di quanto si vedrà in seguito per i gruppi e le componenti costituiti durante la legislatura, la dichiarazione di riconoscimento accompagna solo il momento costitutivo del gruppo e non assurge a condizione di esistenza dello stesso.

⁸⁹ Libertà che non trova il suo esclusivo fondamento nell'art. 67 Cost., ma anche in virtù della libertà di associazione garantita dall'art. 18 Cost. e che deve vigere anche in ambito parlamentare. Sul punto si veda: R. DICKMANN, *La transizione tra XVIII e XIX legislatura: nuovi regolamenti per "nuove Camere?*, cit..

Dal confronto con le altre esperienze considerate emerge che una scelta analoga connota profondamente l'esperienza spagnola, in virtù dell'interpretazione data agli art. 78 e 23, c. 1, CE.

Dall'art. 78 CE si è estrapolato il principio della necessaria strutturazione degli organi delle Camere in base al principio di rappresentanza proporzionale dei gruppi, la cui rilevanza costituzionale è stata confermata anche dal "*Tribunal Constitucional*", specie per ciò che attiene le commissioni⁹⁰. Sull'art. 23 CE si è fondata l'esigenza della più stretta aderenza tra le forze politiche presenti in parlamento e quelle presentatesi effettivamente alle elezioni⁹¹.

È un'interpretazione che delinea una peculiare connotazione del circuito della rappresentanza politica, volta a garantire la fedele trasposizione degli schieramenti politici e dei loro rapporti di forza in ambito parlamentare, in quanto solo così è possibile garantire la massima aderenza del principio di rappresentanza proporzionale alla volontà dell'elettore.

Questa interpretazione è stata trasfusa anche sul piano dei regolamenti parlamentari, in particolare all'art. 23, c. 2, RCD, dove si rintracciano due divieti molto importanti sotto il profilo della rispondenza dei gruppi ai partiti politici: il primo vieta ai deputati appartenenti al medesimo partito di formare più di un gruppo parlamentare; il secondo si riferisce ai deputati che, al tempo delle elezioni, appartenevano a formazioni politiche non presentatesi davanti al corpo elettorale, impedendogli di costituire un gruppo parlamentare separato⁹². Le due disposizioni in esame potrebbero sembrare ridondanti, ma ciò non corrisponde a verità, in quanto entrambe presentano un ambito applicativo autonomo e separato.

Il primo divieto impedisce ai deputati del medesimo partito di formare più di un gruppo parlamentare, mentre il secondo vuole evitare che i deputati appartenenti ad autonome formazioni politiche, presentatesi alle elezioni all'interno

⁹⁰ Due sono le sentenze maggiormente rilevanti sul punto. La prima è la Sent. n. 214/1990. In essa, il "*Tribunal Constitucional*" sottolinea come la partecipazione alle commissioni sia un diritto proprio di ciascun deputato. Dopodiché, specifica come questa partecipazione consista "*en obtener tantos puestos como resulte proporcionalmente de la importancia numérica del Grupo en la Cámara, no en disponer de puestos en todas las Comisiones*". Tale principio non può, comunque, portare ad una sovra-rappresentazione del gruppo misto. La seconda è la Sent. n. 93/1998. In essa il "*Tribunal Constitucional*" ha stabilito come: "*Lo importante para que no se produzca discriminación es que el número de integrantes de las Comisiones no haya sido fijado ad casum con propósito discriminatorio*". Sul punto si veda: S. CURRERI, *Partiti e gruppi parlamentari nell'ordinamento spagnolo*, cit., 190; M. J. RIDAURA MARTINEZ, *La jurisprudencia del Tribunal Constitucional español sobre grupos parlamentarios*, in *Corts. Anuario de derecho parlamentario*, 10, 2001, 271 ss.

⁹¹ L'art. 23, c.1, CE prevede: il diritto di tutti i cittadini di partecipare alla gestione della cosa pubblica direttamente e per mezzo di rappresentanti liberamente eletti in elezioni periodiche ed a suffragio universale. Stando alla dottrina spagnola, solo garantendo la massima aderenza tra i partiti politici presentatisi alle elezioni ed i gruppi parlamentari si può, in definitiva, assicurare tale diritto.

⁹² Sul punto, più approfonditamente: S. CURRERI, *Partiti e gruppi parlamentari nell'ordinamento spagnolo*, cit., 225.

di un'unica lista, possano formare un gruppo separato. Queste previsioni producono un importante effetto anti-frammentazione, oltre a garantire una forte corrispondenza tra i gruppi ed i partiti presentatisi alle elezioni. Tuttavia, parte della dottrina spagnola non ha mancato di sottolinearne l'inefficacia: i divieti non impediscono, infatti, al singolo parlamentare di abbandonare il gruppo corrispondente al partito con cui si è presentato alle elezioni, per aderire ad un gruppo diverso⁹³.

Anche nell'esperienza francese si rintraccia la presenza di un requisito qualitativo, ossia le cosiddette "*affinités politiques*", richieste, dall'art. 19 RAN, per la costituzione dei gruppi politici. Tuttavia, si deve essere molto attenti nell'identificare in cosa consista tale criterio. A tal fine, conviene prendere le mosse da quanto previsto dall'art. 4 della Costituzione francese che, nel definire il ruolo dei partiti politici⁹⁴ e dei gruppi, chiarisce come entrambi concorrano "*à l'expression du suffrage*", ponendoli al centro del circuito della rappresentanza e fornendoci una rilevante indicazione sul rapporto tra essi intercorrente. Partiti e gruppi pur concorrendo alla medesima funzione (ossia all'espressione del voto), sono fatti oggetto di una netta distinzione terminologica che ci permette di evidenziare come essi siano due entità assolutamente distinte non solo sul piano "*ontologico*", ma soprattutto su quello giuridico.

Pertanto, la corrispondenza tra partiti e gruppi potrà sussistere solo sul piano della concreta prassi applicativa, ossia nell'ambito dei rapporti che legano i partiti ai singoli parlamentari, e non sarà mai giuridicamente vincolante, potendo anche non sussistere⁹⁵.

Pure nel Regno Unito può rintracciarsi un legame tra gruppi e partiti che, pur non essendo oggetto di un riconoscimento espresso, può essere facilmente ricavato grazie alla presenza di specifici elementi. Il primo di questi è la

⁹³ Per altra parte della dottrina spagnola, i divieti in questione verrebbero a riguardare anche l'adesione ad un gruppo diverso da quello di appartenenza. Ciò, per la brevità del termine richiesto per la costituzione dei gruppi parlamentari, di soli cinque giorni. In altri termini, sarebbe impossibile per un deputato ottenere l'assenso del Portavoce del gruppo cui intende aderire (che deve essere preceduta dalla deliberazione favorevole dei membri del gruppo e del partito) in un così breve lasso temporale. Tale tesi è smentita dalla prassi concreta, ossia dai casi (sia pur sporadici) di parlamentari che, ad inizio legislatura, riescono a aderire ad un gruppo diverso da quello del partito di appartenenza. Più approfonditamente sul punto si vedano: J. SOLE TURA, M. A. APARICIO PEREZ, *Las Cortes Generales en el sistema Constitucional*, Tecnos, Madrid, II ed., 1988; S. CERRERÍ, *Partiti e gruppi parlamentari nell'ordinamento spagnolo*, cit.

⁹⁴ Sul punto, più nel dettaglio, si veda: J. BENETTI, O. DUHAMEL, *La Constitution et ses grands articles commentés*, Dalloz, 2017, 16 ss.

⁹⁵ Va precisato come l'esperienza francese testimoni la presenza di una forte correlazione tra gruppi politici e partiti, come dimostra il fatto che i gruppi assumono frequentemente la stessa denominazione del partito di riferimento e si compongono di deputati appartenenti al medesimo partito. Tuttavia, nella storia parlamentare della V Repubblica, non mancano casi gruppi politici rappresentativi di una coalizione di partiti, o composti da parlamentari indipendenti, o provenienti da diversi partiti politici.

peculiare origine dei “*Parliamentary Parties*”, in quanto è la loro formazione in Parlamento che ha portato all’origine dei moderni partiti politici e pertanto il legame tra queste due entità è molto stretto, per non dire “*genetico*”. Ciò è testimoniato dall’organizzazione interna degli stessi partiti politici, articolata in due strutture parallele, di cui quella interna al partito parlamentare rappresenta il fulcro portante al quale si aggiungono varie sotto-organizzazioni operanti all’esterno del Parlamento. Il legame partito-gruppo è garantito anche dalle peculiarità della forma di governo e del sistema elettorale di questa esperienza, che si regge sulla presenza di una chiara maggioranza monopartitica e di un principale partito di opposizione, contribuendo notevolmente alla stabilità del sistema ed alla sua connotazione⁹⁶.

Non è un caso che quasi tutti membri della “*House of Commons*” appartengano ad un partito parlamentare e che la maggior parte di essi rientri nel gruppo di uno dei due partiti maggiori⁹⁷.

L’approccio della recente riforma sembra più simile a quello dell’esperienza spagnola, almeno per ciò che attiene alla correlazione tra gruppi e partiti, che viene ad essere rafforzata mediante l’introduzione di appositi criteri a livello regolamentare, anziché essere rinviata al piano delle prassi intercorrenti tra i partiti e singoli eletti.

La volontà di rafforzare il legame gruppi-partiti va certamente apprezzata, ma si ricorda come l’introduzione di criteri troppo rigidi possa frustrare le complesse dinamiche del quadro politico, negandogli uno sbocco a livello parlamentare.

4. 3. La costituzione delle componenti politiche interne al gruppo misto

Prima di analizzare le nuove disposizioni sulle componenti politiche, occorre segnalare come tale istituto non sia rintracciabile in nessuna delle altre esperienze oggetto di indagine e pertanto si prenderanno in considerazione i motivi di tale assenza.

⁹⁶ Sul punto, ex multis, si veda: O. MASSARI, *I partiti politici in Gran Bretagna tra organizzazione interna e “modello di Westminster*, cit.; G. DE VERGOTTINI, *Lo “Shadow Cabinet”, Saggio comparativo sul rilievo costituzionale dell’opposizione nel regime parlamentare britannico*, Giuffrè, Milano, 1973; G. D. FERRI, *Studi sui partiti politici*, Edizione dell’Ateneo, Roma, 1950; G. NEGRI, *Il leader del partito anglosassone. Osservazioni sulle tendenze nei sistemi britannico e statunitense*, Giuffrè, Milano, 1958; G. CARAVALE, *Il governo del premier nell’esperienza costituzionale del Regno Unito*, Giuffrè, 1997; A. PANEBIANCO, *Modelli di partito. Organizzazione e potere nei partiti politici*, cit.

⁹⁷ Attualmente gli MPs iscritti al partito laburista ed a quello conservatore ammontano complessivamente a: 550, ossia all’84% dei membri complessivi della Camera.

Nell'esperienza spagnola ciò si lega alla visione del gruppo misto⁹⁸, che fa sì che esso non sia neppure oggetto di regolamentazione da parte del RCD⁹⁹. La forza che caratterizza l'obbligo di iscrizione ad un gruppo rende il "grupo mixto" un mero contenitore di risulta, destinato unicamente a raccogliere (per sole esigenze organizzative) tutti i deputati che non hanno potuto o voluto iscriversi ad un gruppo. Da questa visione deriva il divieto di costituire le "agrupaciones" interne al gruppo misto, che da sempre ha caratterizzato il sistema parlamentare spagnolo, con l'unica eccezione della III legislatura in cui fu permessa la loro costituzione (autorizzata da due risoluzioni adottate dai Presidenti delle "Cortes")¹⁰⁰.

Anche l'esperienza francese non conosce le componenti politiche, ma in questo caso ciò dipende dalla totale assenza del gruppo misto che si giustifica alla luce dell'assoluta libertà, riconosciuta ai parlamentari, di iscriversi ad un gruppo politico¹⁰¹.

La presenza del gruppo misto si rende necessaria nelle assemblee dove l'appartenenza ai gruppi si configuri come obbligatoria, dacché l'esigenza di istituire un gruppo che raccolga tutti coloro che non hanno voluto o potuto aderire ad un altro.

Nell'Assemblea Nazionale la funzione del gruppo misto viene assolta dalla figura del "parlamentare non iscritto ad alcun gruppo", che per certi aspetti determina penalizzazioni più penetranti¹⁰².

Anche nella Camera dei comuni, stante la libertà di iscriversi ad un partito parlamentare, non vi è traccia di un gruppo misto. Chi non voglia, o non possa, iscriversi ad alcun gruppo assume la qualifica di "Independent"¹⁰³.

Già da quanto visto, la recente riforma del regolamento del Senato colpisce particolarmente perché, oltre a introdurre la figura del "senatore non iscritto ad

⁹⁸ Sul punto si veda: S. CURRERI, "Partiti e gruppi parlamentari nell'ordinamento spagnolo", cit., 237 ss.; A. SAIZ ARNAIZ, *El carácter obligatorio de la pertenencia a un grupo parlamentario: el Grupo Mixto y las Agrupaciones en el Congreso de los Diputados*, in *Revista De Las Cortes Generales*, 13, 1988, 89 ss.

⁹⁹ Nel RCD il gruppo misto viene nominato, ma solo come destinazione dei parlamentari non iscritti ad altro gruppo parlamentare. Tuttavia, si è ritenuto di poter estendere, in via interpretativa, anche al gruppo misto l'art. 29 RCD, che riconosce uguali diritti a tutti i gruppi parlamentari

¹⁰⁰ In particolare modo, l'elemento che determinò l'autorizzazione alla costituzione delle "agrupaciones" interne al gruppo misto fu la consistenza da questo assunta all'inizio della III legislatura. Infatti, a seguito della rottura della Coalizione Popolare (operata unilateralmente dal PDP) e del parere negativo dato dalla "Mesa" ai deputati di "Izquierda Unida", le sue fila vennero a contare ben 34 deputati. Più nello specifico, si veda: A. SAIZ ARNAIZ, *El carácter obligatorio de la pertenencia a un grupo parlamentario: el Grupo Mixto y las Agrupaciones en el Congreso de los Diputados*, cit., 120 ss.

¹⁰¹ Testimoniata dalla formulazione dell'art. 19 RAN, ove si prevede che: i deputati possono decidere di iscriversi ad un gruppo politico.

¹⁰² Si veda: N. ZANON, *I diritti del deputato "senza gruppo parlamentare" in una recente sentenza del Bundesverfassungsgericht*, in *Giur. Cost.*, 1989, 1147 ss.

¹⁰³ Quindici sono, attualmente, gli MPs che hanno optato per tale scelta.

alcun gruppo”, conferma la presenza del gruppo misto ed anzi provvede a disciplinarne anche le componenti politiche interne, unendo due istituti di “*chiusura del sistema*” che da sempre, sulla base dei risultati offerti dalla comparazione, si sono posti in termini di alternatività.

Passiamo alla nuova disciplina delle componenti politiche. Per la loro costituzione non viene richiesta alcuna soglia numerica¹⁰⁴, in quanto l’art. 14, c.6, parla genericamente di “*senatori appartenenti al gruppo misto*”, compiendo così una scelta che, per quanto comprensibile e condivisibile, rischia di fornire un ulteriore incentivo alla frammentazione¹⁰⁵. Invece, sempre stando all’art 14, c.6, è richiesto uno specifico criterio qualitativo, infatti per la costituzione di una componente politica serve: la rappresentanza di un partito, o di un movimento, politico (anche risultante dall’aggregazione di più partiti o movimenti politici) che abbia presentato alle ultime elezioni del Senato propri candidati con lo stesso contrassegno, conseguendo l’elezione di almeno un senatore. Come si vede, il criterio richiesto è identico a quello previsto per la costituzione di un gruppo.

Altra analogia con i gruppi è data dalla presenza di una norma anti-frammentazione. Infatti, in caso di aggregazione di più partiti (o movimenti) politici potrà essere costituita una sola componente politica per ciascuna contrassegno presentato¹⁰⁶. In quest’ultima ipotesi, stando all’art 14, c.4, ritorna il meccanismo di verifica già visto, in quanto la richiesta volta a costituire la componente politica dovrà essere accompagnata dall’autorizzazione del soggetto che ha depositato il contrassegno.

4.4. La figura del senatore non iscritto

La figura del senatore non iscritto non è una novità in termini assoluti nel sistema parlamentare italiano, del resto essa era già stata contemplata con la precedente riforma del 2017, che l’aveva configurata come una possibilità riservata ai soli senatori di diritto ed a vita¹⁰⁷. Adesso, l’ipotesi viene estesa anche ai senatori eletti, pur mantenendosi l’obbligo di iscrizione ad un gruppo

¹⁰⁴ In ciò differenziandosi da quanto avviene alla Camera, dove il regolamento (art.13, c.5) prescrive una soglia minima di 10 deputati per la costituzione delle componenti politiche interne al gruppo misto.

¹⁰⁵ Come osservato da N. LUPU in merito alla disciplina delle componenti politiche prevista alla Camera, ove comunque si prevedeva una soglia numerica. Si veda: N. LUPU, *La disciplina dei gruppi parlamentari, nel mutare delle leggi elettorali*, cit., 12.

¹⁰⁶ Anche se contenente più di un simbolo.

¹⁰⁷ Sul punto si rinvia a: N. LUPU, *La riforma del 20 dicembre 2017 del (solo) regolamento del Senato, nella faticosa ricerca di un’omogeneità regolamentare tra i due rami del Parlamento*, cit., 30. Qui, l’A. osserva come tale scelta fu “*tutt’altro che marginale sul piano teorico e simbolico*”, in quanto essa dava origine ad una “*rilevante differenza di status tra i senatori a vita (quelli di nomina presidenziale e quelli di diritto) e gli altri senatori*” [in particolare, si veda la nota 19].

parlamentare, venendo così a creare due distinte fattispecie di senatore non iscritto ad alcun gruppo parlamentare (entrambe disciplinate dall'art. 14, c. 1).

La prima riguarda i senatori di diritto ed a vita, che possono liberamente decidere di non appartenere ad alcun gruppo parlamentare (come dimostra il ricorso all'espressione "*nella autonomia della loro legittimazione*") e per i quali la scelta è sempre reversibile. La seconda è diretta ai senatori eletti e configura l'accesso alla categoria dei "*non iscritti*" come un meccanismo automatico, che prescinde dalla loro volontà. Del resto, l'art. 14, c.1, precisa che si considerano non iscritti tutti i senatori che abbandonino il gruppo di appartenenza, per dimissioni o espulsione dallo stesso, e che non aderiscano entro tre giorni ad altro gruppo, o componente politica, ad eccezione del gruppo misto.

Sempre stando all'art. 14, c.1, l'adesione ad un altro gruppo o componente è subordinata ad una specifica autorizzazione. Per aderire ad un gruppo è necessaria la "*previa autorizzazione del presidente*" dello stesso, mentre l'adesione ad una componente politica richiede la deliberazione favorevole degli appartenenti e l'autorizzazione del legale rappresentante del corrispondente partito o movimento politico. Il ricorso all'espressione "*ad eccezione del gruppo misto*", da parte dell'art 14, c.1, sembrerebbe escludere, alla luce di un'interpretazione letterale, l'accesso alla parte indistinta del gruppo misto, che sarebbe possibile solo attraverso il "*canale*" delle componenti politiche già costituite.

A tale quadro deve aggiungersi il generale disfavore delle nuove disposizioni verso i "*non iscritti*", facilmente ricavabile dall'esiguità delle garanzie ad essi espressamente riconosciute.

In primo luogo, l'art. 14, c.1, gli riconosce il diritto a proporzionati tempi di intervento, che dovranno essergli garantiti dalla Conferenza dei Capigruppo nell'ambito della programmazione dei lavori (ex art. 55, c.5). Si tratta di una garanzia piuttosto attenuata rispetto a quella riconosciuta ai senatori iscritti che, attraverso i loro presidenti di gruppo, possono partecipare all'elaborazione del calendario dei lavori ed alla ripartizione dei tempi dei dibattiti.

Secondariamente, l'art. 21, c. 3, attribuisce al Presidente del Senato il compito di assegnare, nel rispetto del criterio di proporzionalità tra maggioranza ed opposizione, i senatori non iscritti alle diverse commissioni permanenti¹⁰⁸.

Al di fuori delle previsioni osservate, dal nuovo regolamento non emergono ulteriori garanzie a favore dei "*non iscritti*", che possono ritenersi esclusi da tutti i collegi minori la cui composizione è parametrata alla rappresentanza proporzionale dei gruppi¹⁰⁹ e dalla titolarità delle prerogative che il regolamento

¹⁰⁸ Tuttavia, stando al tenore letterale delle nuove disposizioni, i "*non iscritti*" si vedrebbero esclusi dalle Commissioni di inchiesta, in quanto all'art. 162, c. 3, non si rintraccia una previsione analoga a quella dell'art. 21, c. 3. Sul punto, si veda: E. GRIGLIO, *Il rapporto tra gruppi, partiti e singoli eletti nel nuovo regolamento del Senato. Spunti di riflessione a margine dell'esperienza comparata.*, cit

¹⁰⁹ Come, ad esempio, la Conferenza dei Capigruppo, o la Giunta per il regolamento.

attribuisce ad un senatore per ciascun gruppo parlamentare. Emblematico sul punto è l'art. 16 che, nel garantire la disponibilità di locali, attrezzature e contributi, si riferisce esclusivamente ad i gruppi parlamentari, non contemplando alcuna riserva per i non iscritti.

Anche alla luce delle asimmetrie analizzate, la figura del “*non iscritto*” pare diretta a disincentivare la mobilità in corso di legislatura, come dimostra l'irreversibilità dell'ingresso in questa nuova categoria, ricavabile dalla mancata previsione di un'adesione tardiva (ossia al di là del termine di tre giorni) ad un altro gruppo, o componente politica.

Passando all'esame delle esperienze straniere, si evidenzia come la figura del deputato non iscritto non sia rintracciabile nell'ambito del Congresso spagnolo, posto che tale sistema si caratterizza per l'obbligo di iscrizione ai gruppi. I deputati, stando all'art. 25, c.1, RCD, hanno un termine di cinque giorni, dalla seduta di insediamento della camera, per comunicare all'Ufficio di Presidenza il gruppo cui intendono iscriversi, altrimenti sono automaticamente “confinati” nel gruppo misto.

L'obbligo di iscrizione ad un gruppo parlamentare è stato oggetto di un ampio dibattito dottrinale. Parte (minoritaria) della dottrina lo ha ritenuto lesivo del divieto di mandato imperativo, rivendicando un diritto costituzionale dell'eletto a non iscriversi ad alcun gruppo¹¹⁰, mentre altra parte della dottrina¹¹¹ ha sostenuto la legittimità dell'obbligo, che dovrebbe fondarsi, oltre che sui vantaggi procedurali e finanziari derivanti dall'iscrizione, sulla necessità di strutturare la rappresentanza politica in base ai gruppi.

Diverso il discorso per l'Assemblea Nazionale francese, dove i deputati che decidono di non aderire ad un gruppo politico rientrano nella categoria dei “*non iscritti*”. Anche in questo caso (e nonostante l'assoluta libertà di aderire ad un gruppo) i “*non iscritti*” subiscono rilevanti penalizzazioni¹¹², riconducibili

¹¹⁰ Si vedano al riguardo: E. LINDE PANIAGUA, *El grupo Parlamentario de Acción Democrática*, in *Revista de Derecho Político*, 14, 1982 e F. GRANADOS CALERO, *Los grupos parlamentarios y su efecto expansivo en el funcionamiento de las Cámara*, in *Corts. Anuario de derecho parlamentario*, Corts Valencianes, Valencia, 10, 2001.

¹¹¹ Al riguardo: A. SAIZ ARNAIZ, *El carácter obligatorio de la pertenencia a un grupo parlamentario: el Grupo misto y la agrupaciones del Congreso de los Diputados*, cit., e M. J. LARIOS PATERNA, *El grupo mixto en los Parlamentos de las Comunidades Autónomas*, in *Revista de las Cortes Generales*, 36, 1995.

¹¹² A differenza non solo dei colleghi iscritti ad un gruppo politico, ma anche di quelli ad esso apparentati. Posto che le differenze tra gli apparentati ed i “*non iscritti*” sono minime, c'è da chiedersi se una tale disparità di trattamento non risulti, oltre che ingiustificata, eccessivamente arbitraria. Tuttavia, anch'essa può essere letta come un'ulteriore espressione del “*principio gregario*”, in quanto il RAN tende a favorire la partecipazione ad un gruppo politico, anche se nella forma dell'apparentamento.

al cosiddetto “*principio gregario*”¹¹³, che vede nei gruppi politici gli elementi essenziali a garantire il corretto svolgimento delle attività interne alla camera.

Anzitutto, i “*non iscritti*” sono svantaggiati nei profili relativi all’organizzazione della vita parlamentare, come ad esempio: la determinazione dell’ordine del giorno, o la ripartizione dei tempi all’interno dei dibattiti parlamentari.

In primo luogo, i deputati non iscritti ad alcun gruppo politico sono esclusi dalla “*Conférence des présidents*”, che stando all’art. 47, c.1, RAN è composta, oltre che dal Presidente e dai vicepresidenti dell’Assemblea stessa, dai presidenti delle commissioni permanenti e da quello della Commissione per gli affari europei, dai relatori generali della Commissione per gli affari sociali e della Commissione delle finanze, dell’economia generale e del controllo di bilancio e dai presidenti dei gruppi politici. Tale esclusione è fortemente penalizzante, in quanto la “*Conférence des présidents*” svolge un ruolo fondamentale sia nella determinazione dell’ordine del giorno, che stando all’art. 48, c.1, è fissato dalla stessa Assemblea Nazionale su proposta della Conferenza dei presidenti, sia nella ripartizione dei tempi, in quanto è la Conferenza dei presidenti ad organizzare la discussione generale dei testi iscritti all’ordine del giorno ed a determinare il tempo degli interventi (stando all’art. 49, c.2, RAN). I deputati non iscritti sono penalizzati anche dai criteri volti a determinare la durata dei singoli interventi, nonostante l’art. 49, c.7, preveda che la Conferenza dei presidenti, nella ripartizione dei tempi, debba riservargli un tempo complessivo almeno proporzionale al loro numero. Infatti, stando a quanto disposto dall’art. 49, c.2, un deputato non iscritto ad alcun gruppo può intervenire per un tempo massimo non superiore a cinque minuti, mentre per un gruppo politico tale soglia raddoppia.

Le penalizzazioni più rilevanti sono quelle relative alla nomina dei membri delle commissioni, che avvien mediante la redazione di apposite liste da parte dei presidenti dei gruppi¹¹⁴, determinando la quasi totale esclusione dei “*non iscritti*” dalle commissioni permanenti, speciali e d’inchiesta¹¹⁵.

¹¹³ Sul peso del “*principio gregario*” nel delineare le prerogative riconosciute ai deputati “*non iscritti*” e sulle differenze rispetto al ruolo riconosciuto ai senatori “*non iscritti*” (in virtù del diverso principio “*individualista*” che regolerebbe i rapporti interni al Senato francese) si veda: R. BIAGI, *I gruppi parlamentari in Francia*, in S. MERLINI (a cura di), *Rappresentanza politica, gruppi parlamentari, partiti: Il contesto europeo*, Giappichelli, Torino, 2001, 123.

¹¹⁴ Sulla base della procedura prevista dall’art. 25 RAN ed estesa a regola generale per la composizione di tutti gli organi fondati sulla rappresentanza proporzionale dei gruppi.

¹¹⁵ La partecipazione dei “*non iscritti*” alle commissioni non è assolutamente esclusa, ma si configura come una possibilità del tutto marginale e residuale. Analizzando l’art. 37, c.3, RAN, relativo alle commissioni permanenti, vediamo come esso prescriva che: i deputati non iscritti possono vedersi attribuiti dei seggi solo se questi restano vacanti dopo la ripartizione, effettuata secondo i criteri di cui all’art. 25 RAN, tra i gruppi politici, stabilendo altresì che, in mancanza di accordo, la scelta venga effettuata seguendo il criterio dell’anzianità. Analogo discorso vale per le commissioni speciali. Stando

Nel Regno Unito i parlamentari che rientrano nella categoria dei cosiddetti “*Independent*” non sembrano subire particolari penalizzazioni rispetto ai colleghi appartenenti ad un partito parlamentare, almeno alla luce delle prassi che regolano l’attività della Camera dei comuni. Ma, gli svantaggi possono rinvenirsi per ciò che attiene al proseguo della carriera politica.

Il desiderio di essere rieletti condiziona fortemente i singoli *MPs*, ma per molti la rielezione dipende dai risultati del partito di appartenenza e dalle scelte della sua leadership e ciò: sia per il sistema elettorale che regola l’elezione dei membri della Camera, il “*first past the post*”; sia per il fatto che sono i partiti a scegliere le candidature da presentare nei diversi collegi. Si capisce come gli indipendenti abbiano molte difficoltà ad essere rieletti, o anche eletti.

Dal raffronto svolto, emerge come la nuova figura del senatore “*non iscritto*”, anche alla luce delle penalizzazioni a cui va incontro, presenti forti analogie con l’esperienza francese.

4.5. La costituzione dei gruppi e delle componenti politiche in corso di legislatura

La possibilità di costituire nuovi gruppi parlamentari durante la legislatura è contemplata dall’art. 14, c.5, anche se viene subordinata ad una serie di aggravamenti che non sono richiesti per la costituzione dei gruppi ad inizio della stessa. Il primo di essi è dato dall’innalzamento della soglia minima richiesta per la costituzione, che passa da 6 a 9 senatori. Il secondo aggravamento, almeno stando ad un’interpretazione letterale, deriva dal fatto che l’art. 14, c.5, richiede al costituendo gruppo, oltre ad aver presentato propri candidati alle ultime elezioni politiche o del Parlamento europeo¹¹⁶, di aver conseguito l’elezione di rappresentanti (non bastando l’elezione di almeno uno di essi).

Un ulteriore aggravamento è rappresentato dal fatto che il nuovo gruppo dovrà avere la medesima denominazione, ovvero il medesimo contrassegno del partito, o movimento politico che intende rappresentare.

L’art. 14, c.6, disciplina la costituzione delle componenti politiche in corso di legislatura. Anche in questo caso, il dato politico-elettorale è incarnato dalla rappresentanza di un partito, o movimento, che abbia presentato propri candidati alle ultime elezioni politiche, del Parlamento europeo, o regionali, ottenendo l’elezione di propri rappresentanti.

Colpisce il duplice disallineamento rispetto alla disciplina prevista per la

all’art. 33, c.2, RAN, solo un loro membro può essere scelto tra i deputati non appartenenti ad alcun gruppo politico. Lo stesso può dirsi per le commissioni di inchiesta, la cui composizione segue i criteri previsti per quelle speciali.

¹¹⁶ Si noti che quando la costituzione del gruppo avviene in corso di legislatura il dato politico-elettorale, cui essa si lega, viene esteso fino a ricomprendere le ultime elezioni del Parlamento europeo.

costituzione dei gruppi durante la legislatura dato, da un lato, dalla mancata previsione di un aggravamento sotto il profilo della soglia numerica minima richiesta e, dall'altro, dal riferimento anche alle elezioni regionali, che potrebbe aprire la strada alla costituzione di componenti politiche di ridotta entità e che, pur essendo espressione di forze ben radicate a livello locale, potrebbero non beneficiare di adeguata rappresentanza a livello nazionale.

La rispondenza delle nuove formazioni al dato politico-elettorale passa, stando all'art. 14, c.7, dalla dichiarazione di riconoscimento, proveniente dal partito o movimento che queste intendono rappresentare, da trasmettere al Presidente del Senato.

Colpisce come tale dichiarazione, stando all'art. 14, c.9, diventi "*condizione di esistenza*" dei gruppi e delle componenti politiche, in quanto il suo venir meno è annoverato tra le cause di scioglimento degli stessi. Oltre alla forte asimmetria rispetto a quanto accade ad inizio legislatura, tale previsione attribuisce alle forze politiche un forte controllo sul gruppo o sulla componente di riferimento, potendo determinarne in qualunque momento lo scioglimento e l'ingresso di tutti i senatori che ne fanno parte nella categoria dei "*non iscritti*"¹¹⁷. È evidente come il ritiro della dichiarazione di riconoscimento possa prestarsi ad un uso strumentale da parte dei partiti, diretto ad assicurare il rispetto dell'indirizzo politico a livello parlamentare, ponendosi in aperto contrasto con il divieto di mandato imperativo.¹¹⁸

Passando all'analisi delle altre esperienze oggetto di indagine, pare interessante il raffronto con il sistema spagnolo, stante il divieto di costituire gruppi in corso di legislatura che lo caratterizza¹¹⁹. Quest'ultimo è stato ricavato dalla dottrina sulla base dell'interpretazione sistematica dell'obbligo di aderire ad un gruppo parlamentare¹²⁰ e dei divieti ricavabili dall'art. 23, c.2, RCD. In virtù della portata precettiva di queste tre disposizioni, al singolo deputato è vietato nuovi gruppi non corrispondenti ad alcuna formazione politica presentatasi alle ultime elezioni, pur potendo aderire ad un qualsiasi altro gruppo già esistente. Quest'ultima possibilità viene indicata, dalla dottrina, come l'elemento che garantisce il bilanciamento tra i principi costituzionali desumibili dagli artt.

¹¹⁷ Il passaggio alla categoria dei non iscritti sembra essere l'unico esito possibile per il senatore che veda il proprio gruppo, o la propria componente, sciogliersi a causa della revoca della dichiarazione, non potendo più accedere, durante la legislatura, al gruppo misto senza ricorrere al canale delle componenti.

¹¹⁸ Sul punto, più approfonditamente, si veda: R. DICKMANN, *La transizione tra XVIII e XIX legislatura: nuovi regolamenti per "nuove" Camere?*, cit..

¹¹⁹ Si veda, sul punto: S. CURRERI, *Partiti e gruppi parlamentari nell'ordinamento spagnolo*, cit., 252 ss.

¹²⁰ Anche tale obbligo è frutto dell'elaborazione dottrinale, in quanto viene desunto "*a contrario*" dalla previsione dell'art. 25, c.1, RCD.

23, c.1, CE e 67, c.2, CE, permettendo di circoscrivere l'ambito di operatività del divieto di mandato imperativo senza per questo negarlo.

Certo non tutta la dottrina spagnola concorda con questa interpretazione, infatti per parte minoritaria di essa¹²¹ il termine, di cui all'art. 25, c.1, RCD, sarebbe esclusivamente diretto a velocizzare la costituzione dei gruppi e pertanto avrebbe un carattere ordinatorio.

Ma, la parte maggioritaria della dottrina¹²² opta per il carattere perentorio del termine e quindi per la presenza del divieto di costituire nuovi gruppi durante la legislatura, sottolineando come esso eviti la proliferazione dei gruppi e tuteli l'identificazione tra questi e le forze politiche, garantendo in definitiva l'ordinato svolgimento delle attività parlamentari.

Colpisce anche l'esperienza francese dove, pur ammettendosi la possibilità di costituire nuovi gruppi durante la legislatura, la concreta prassi parlamentare ha visto, almeno fino al 2016, un sostanziale contenimento della frammentazione politica. A ciò ha sicuramente contribuito l'istituto dell'apparentamento, espressamente previsto dall'art. 19, c.7, RAN, e sul quale conviene soffermarsi brevemente. Con l'apparentamento i deputati possono collegarsi ad un gruppo già esistente, previo accordo con il presidente dello stesso¹²³, evitando di finire nel novero dei "non iscritti" e creando con il gruppo di riferimento un legame di tipo esclusivamente amministrativo, senza diventarne membri effettivi¹²⁴. Come si vede, l'apparentamento è uno strumento piuttosto duttile che permette di soddisfare le esigenze tipiche della dialettica parlamentare, senza portare ad un'eccessiva proliferazione dei gruppi.

¹²¹ Si vedano a proposito: E. LINDE PANIAGUA, *El grupo Parlamentario de Acción Democrática*, cit.; F. SANTOALALLA LOPEZ, *Derecho parlamentario español*, cit.; A. TORRES DEL MORAL, "Los grupos parlamentarios", in *Revista de Derecho Político*, 9, 1981; J. CAPO, *Consideraciones sobre los nuevos Reglamentos de las Cámaras en sus aspectos organizativos*, in *Anuario de Derecho Político*, Universitat de Barcelona, Barcellona, 1984.

¹²² Per approfondire questa tesi, che si fonda su di un'interpretazione letterale e sistematica delle disposizioni regolamentari, si vedano: J. M. MORALES ARROYO, *La posición jurídica de los sujetos colectivos en el Parlamento de Andalucía*, in *Jornadas de derecho parlamentario*, Congreso de los Diputados, Madrid, vol. II, 1984; C. ALBA NAVARRO, *La creación de grupos parlamentarios durante la legislatura*, in *Revista de Derecho Político*, n. 14, 1982; N. PÉREZ-SERRANO JAUREGUI, "Los grupos parlamentarios", Tecnos, Madrid, 1989.

¹²³ In particolare modo, stando all'art. 21 RAN, la dichiarazione di apparentamento, da effettuarsi in forma scritta, dovrà essere sottoscritta dal presidente del gruppo politico e dal deputato apparentato e poi inviata al Presidente dell'Assemblea, al fine di consentirne la pubblicazione sul "Journal Officiel", risultando del tutto equiparabile, almeno sotto il profilo formale, ad una dichiarazione di adesione ad un gruppo politico.

¹²⁴ Il fatto che gli apparentati non siano membri effettivi del gruppo è confermato dall'art. 19, c.1, RAN, che precisa come essi non possono essere computati nel numero minimo di deputati necessario alla formazione di un gruppo. Invece, la presenza del collegamento amministrativo è confermata: sia dalla presenza degli apparentati nella lista da inviare all'Ufficio di Presidenza al momento della costituzione dei gruppi (art. 19, c.2, RAN), sia dal fatto che essi vengono contattati per determinare i seggi da attribuire ai gruppi nelle commissioni (art. 19, c.7, RAN).

Ma, oltre all'apparentamento è stato decisivo anche il forte controllo esercitato dai partiti sui gruppi di riferimento, così come sui loro membri, e ciononostante il particolare radicamento del divieto di mandato imperativo. Una prova tangibile di tale controllo può essere tratta dalle clausole dei maggiori gruppi politici e, in particolar modo, da quelle volte ad introdurre la cosiddetta: "*discipline de vote*". Se applicassimo i principi della costituzione francese sulla base di un'interpretazione letterale, la previsione di una disciplina di voto sarebbe assolutamente incostituzionale. Tuttavia, gli statuti dei maggiori gruppi politici¹²⁵ del parlamento francese presentano (e presentavano) clausole che contemplano una disciplina di voto¹²⁶. A queste vanno aggiunte anche le clausole che comminano l'espulsione dal gruppo e dal partito per le condotte contrastanti con l'indirizzo politico, come ad esempio la manifestazione di opinioni in dissenso¹²⁷.

La scelta della recente riforma italiana, volta a disciplinare specificamente la costituzione dei gruppi e delle componenti durante la legislatura, può essere vista come una soluzione intermedia, che si pone a metà strada tra: un assoluto divieto al riguardo e la più totale libertà in materia.

I vari aggravamenti che accompagnano questa ipotesi, così come i meccanismi tesi a garantire maggiormente la coerenza al dato politico elettorale¹²⁸ mostrano la volontà del riformatore di disincentivare e, al contempo, regolamentare il fenomeno.

5. Considerazioni conclusive

Due sembrano le principali linee di tendenza che hanno orientato il recente intervento in materia di gruppi. Pare opportuno riepilogare tali indirizzi generali e valutarne, anche alla luce delle altre esperienze esaminate, il grado di efficacia nel realizzare gli obiettivi perseguiti.

5.1. Il legame tra partiti, gruppi e componenti politiche

La prima linea di tendenza, nel tentativo di ridurre l'eccessiva frammentazione del quadro politico a livello parlamentare, rafforza notevolmente il legame tra

¹²⁵ Si prenda, a titolo di esempio, l'art. 5.4.3 dello statuto del partito socialista, ove si prevede l'obbligo per i membri del gruppo politico di accettare le regole interne del partito e di conformarsi alla sua "*tactique*", oltre a dover rispettare, in ogni caso, l'unità di voto del loro gruppo.

¹²⁶ Si veda sul punto: D. REIGNIER, *La discipline de vote dans les assemblées parlementaires sous la cinquième République*, in *Université du Droit et de la Santé-Lille II*, 2011.

¹²⁷ Emblematico sul punto è lo statuto del movimento LREM che (all'art. 35) commina la sanzione dell'espulsione definitiva, anche dal relativo gruppo politico, per l'aver espresso pubblicamente una posizione contraria ai suoi obiettivi, o per essersi presentati ad una funzione elettiva senza aver ricevuto la previa investitura ufficiale.

¹²⁸ Sia pur con tutte le problematiche legate all'aver, potenzialmente, legato l'esistenza dei gruppi e delle componenti politiche ad una verifica esterna.

i gruppi (e le componenti) e i partiti politici.

In tal senso deve essere letta la rimodulazione dei criteri qualitativi richiesti, ad inizio legislatura, per la costituzione dei gruppi e delle componenti, che tendono a garantire una fedele trasposizione del quadro elettorale a livello parlamentare, ma anche a semplificarlo attraverso l'introduzione delle specifiche norme anti-frammentazione.

La volontà di garantire la corrispondenza delle formazioni parlamentari al dato politico-elettorale non si esaurisce alla fase iniziale della legislatura, come dimostrano le disposizioni relative alla costituzione dei gruppi e delle componenti nel corso della stessa. Anzi, in queste ipotesi il legame con i partiti politici emerge con forza ancora maggiore, tanto che la dichiarazione di riconoscimento diviene, al contempo, elemento essenziale per la loro costituzione e condizione della loro esistenza (art. 14, c.9).

Sono evidenti i passi in avanti compiuti per garantire la corrispondenza del quadro parlamentare al dato politico elettorale, avvicinando notevolmente il nostro sistema al modello spagnolo¹²⁹. Il nuovo assetto regolamentare garantirà ai partiti un forte controllo sulle loro emanazioni a livello parlamentare, consentendogli di assicurare una maggiore aderenza all'indirizzo politico di riferimento.

Tuttavia, se questo è l'obiettivo perseguito, il quadro non sembra ancora totalmente completo.

In primo luogo, colpisce la mancata previsione di una soglia minima per la costituzione delle componenti politiche, che se può apparire giustificabile per la fase iniziale della legislatura (stante il ridotto numero degli eletti), solleva maggiori perplessità per l'ipotesi in cui ciò avvenga durante il corso della stessa, allorché l'eventuale previsione di una soglia minima potrebbe giustificarsi come un eventuale aggravamento e porsi in perfetta armonia con lo spirito della riforma.

La regolamentazione delle componenti può innestarsi in una progressiva evoluzione del ruolo e della funzione del gruppo misto, che passerebbe da collettore residuale dei senatori non appartenenti ad alcun gruppo a strumento di raccolta e raccordo delle formazioni politiche minori, strutturate al suo interno nella veste di componenti.

La mancata previsione di una soglia minima rischia di vanificare gli sforzi in tal senso, incrementando la proliferazione delle componenti e trasformandole da strumento potenzialmente idoneo a rendere più governabile il gruppo misto ad

¹²⁹ Si pensi, ad esempio, alle forti similitudini tra i nuovi criteri qualitativi, richiesti per costituire i gruppi, ed i divieti contenuti all'art. 23, c.2, RCD.

un ulteriore incentivo alla frammentazione (analogamente a quanto è avvenuto alla Camera dei deputati¹³⁰).

Maggiori problemi pone la dichiarazione di riconoscimento da parte del partito (o movimento) di riferimento, che viene elevata a potenziale condizione di esistenza dei gruppi e delle componenti costituiti durante la legislatura. Anche basandosi sul principio del *“tempus regit actum”* e considerando detta dichiarazione come essenziale alla sola costituzione dei gruppi e delle componenti¹³¹, evidenti sono le problematiche di compatibilità con il dettato costituzionale.

La libertà dei senatori di associarsi in gruppi (o componenti), garantita a livello costituzionale, sarebbe notevolmente condizionata dalla volontà di soggetti potenzialmente esterni al circuito parlamentare. Senza contare che non vengono specificati i motivi che giustificerebbero il diniego, né tantomeno la sindacabilità dello stesso. Le problematiche aumenterebbero ulteriormente, ove si decidesse di identificare tale dichiarazione con una *“certificazione di identità politica”*, subordinando alla volontà dei partiti anche l'eventuale scioglimento del gruppo, o della componente¹³².

Sarebbe stato più opportuno legare la verificabilità della corrispondenza al dato politico a criteri più oggettivi e meno aleatori, anche se diretti a garantire la rappresentanza di una formazione politica effettivamente esistente. Ad esempio, si sarebbe potuto fare riferimento all'ottenimento di determinate percentuali di voti, o alla conquista di un determinato numero di seggi e volendo anche parametrando il dato a livello regionale.

Alla luce del potenziale ruolo che i partiti politici verrebbero ad assumere in virtù della riforma, sembra ancora più evidente l'esigenza di una regolamentazione legislativa degli stessi, come richiesto dall'art.49 Cost., in quanto solo così si garantirebbe, anche in tale ambito, una piena rispondenza della disciplina interna alle singole formazioni politiche ai principi costituzionali.

5.2. I meccanismi anti-transfughismo

L'altra linea di tendenza generale vuole contrastare il fenomeno del *“transfughismo”*, principalmente¹³³ attraverso l'introduzione della figura del senatore

¹³⁰ Sul punto si rinvia a: N. LUPO, *La disciplina dei gruppi parlamentari, nel mutare delle leggi elettorali*, cit., 12.

¹³¹ Che, dunque, potrebbero deliberare il proprio scioglimento in piena autonomia.

¹³² Sul punto, più nel dettaglio, si veda: R. DICKMANN, *La transizione tra XVIII e XIX legislatura: nuovi regolamenti per nuove Camere?*, cit.

¹³³ Ma, non esclusivamente. In tale ottica, infatti, deve essere letta anche la settima disposizione finale. Questa cerca di scoraggiare il *“transfughismo”* sotto un profilo più materiale. Infatti, prescrive la riduzione del 50% del contributo proporzionale (determinato ai sensi dell'art. 16, c. 1) nei confronti del gruppo del quale il senatore cessa di far parte e l'attribuzione del 30% del contributo

non iscritto ad alcun gruppo. Il rischio di vedersi relegati, in maniera automatica e non più reversibile, in questa categoria e di subire tutti gli svantaggi che ciò comporta rappresenta un forte disincentivo all'abbandono del gruppo di appartenenza.

In questa prospettiva, l'esperienza francese, cui la recente riforma sembra in certa misura ispirarsi (specie sotto il profilo delle penalizzazioni cui vanno incontro i "non iscritti") sembra offrire un dato piuttosto confortante, dimostrando come le penalizzazioni procedurali e di status possano rappresentare un argine alla mobilità in corso di legislatura.

Tuttavia, si segnala come la figura del "non iscritto" possa rivelarsi un'arma a doppio taglio, in quanto il passaggio in detta categoria può prodursi anche a seguito di un'espulsione dal gruppo di appartenenza. È evidente come tale eventualità possa prestarsi ad un uso strumentale da parte dei partiti che, nel tentativo di garantire la massima aderenza all'indirizzo politico di riferimento, determinerebbe un'ulteriore erosione degli spazi di libertà del singolo eletto (come testimoniato, ancora una volta, dall'esperienza francese)

Si tratterà di bilanciare, con più attenzione, le prerogative del singolo e quelle del gruppo di appartenenza. Le problematiche legate all'espulsione dal gruppo per i voti dati e le opinioni espresse dal singolo senatore sono sorte, con particolare veemenza, già nel corso della XVIII legislatura¹³⁴ ed il loro riproporsi, alla luce del nuovo assetto regolamentare, sembra pressoché inevitabile.

Un altro problema riguarda la possibile convivenza tra la figura del senatore non iscritto e l'obbligo di iscrizione ai gruppi, che attualmente sembra possibile solo sulla base della sequenza temporale. Pertanto, ad inizio legislatura

proporzionale iniziale al gruppo di destinazione. I risparmi di spesa saranno incamerati nel bilancio del Senato e questo anche qualora il senatore non si iscriva ad alcun gruppo.

¹³⁴ Sul punto è intervenuta la C. Cass., con ord., 6 marzo 2020, n. 6458. Il caso riguardava l'espulsione del senatore Gregorio De Falco dal gruppo del Movimento 5 Stelle, per reiterati voti in difformità con l'indirizzo politico del gruppo. La C. Cass. si è dichiarata incompetente, osservando come le questioni relative ai rapporti tra i singoli iscritti ed i gruppi di riferimento debbano essere rimesse al giudice dell'autodichia, in quanto si tratta di questioni aventi natura politica. Tuttavia, il 26 maggio 2021 la Commissione contenziosa del Senato, in relazione ad un caso analogo (relativo all'espulsione di sei senatori dal gruppo del Movimento 5 Stelle per un voto di fiducia in dissenso dal gruppo), ha osservato come: gli atti dei gruppi parlamentari, incluse le espulsioni, non possono essere equiparati a provvedimenti amministrativi, escludendo l'impugnazione davanti al giudice dell'autodichia. Quest'ultima decisione è stata ribaltata dal Consiglio di Garanzia, che ha giudicato nulla l'espulsione, in quanto lesiva dell'art. 15 del regolamento e degli artt. 67 e 49 Cost. Sul punto si veda: E. GRIGLIO, *Il rapporto tra gruppi, partiti e singoli eletti nel nuovo regolamento del Senato. Spunti di riflessione a margine dell'esperienza comparata.*, cit.; D. CODUTI, *L'espulsione dal gruppo parlamentare tra autodichia delle Camere e assenza di controlli (Nota a Corte Cass., SS.UU. civ., sent. 6 marzo 2020, n. 6458)*, in *Osservatorio costituzionale*, disponibile all'indirizzo: www.osservatorioaic.it, 3, 2020, 607 ss.; F. F. PAGANO, *La tutela del parlamentare espulso dal gruppo di appartenenza e la "suggerione" dell'autodichia*, in *Rivista Associazione Italiana dei Costituzionalisti*, disponibile all'indirizzo: www.rivistaaic.it, 3, 2020, 77 ss.

varrebbe la regola dell'obbligatoria iscrizione ad un gruppo parlamentare ed i senatori non iscritti ad alcun gruppo (nel termine di sette giorni dalla prima seduta) verrebbero inseriti automaticamente nel misto. Mentre, il passaggio alla categoria dei non iscritti varrebbe per tutti i senatori che abbandonino il gruppo di originaria appartenenza in corso di legislatura e che non riescano a aderire ad un altro gruppo, o componente politica del misto¹³⁵.

5.3. Gli sviluppi della prassi

Il successo della riforma dipenderà, in larga misura, dal modo in cui essa verrà interpretata ed applicata sul piano della prassi concreta.

Al momento attuale, a pochi mesi dall'inizio della nuova legislatura, il quadro dei gruppi presenti in Senato è piuttosto coerente con il dato politico emerso dalle ultime elezioni, contandosi un totale di otto gruppi parlamentari, cui deve essere aggiunto il gruppo misto ed un senatore a vita non iscritto ad alcun gruppo¹³⁶.

Ma, già questa fase iniziale non ha mancato di dare segnali preoccupanti sul futuro delle nuove disposizioni sui gruppi.

Il riferimento è alla costituzione del gruppo Civici d'Italia - Noi Moderati (UDC - Coraggio Italia - Noi con l'Italia - Italia al Centro) – MAIE.

La lista “*Noi Moderati*”, alle ultime elezioni, era riuscita ad eleggere solamente due senatori, entrambi in collegi uninominali, non integrando la soglia minima necessaria alla costituzione di un gruppo. Tuttavia, il gruppo si è costituito ugualmente, grazie all'adesione di tre senatori, eletti nelle file di Fratelli d'Italia, e di un senatore, eletto all'estero.

Fatto che può essere letto anche come risposta all'irrigidimento dei criteri previsti per la costituzione dei gruppi, del resto, non è un caso che anche l'esperienza spagnola conosca fenomeni analoghi¹³⁷. Si è detto come la rigida disciplina sui gruppi, prevista dal RCD, lasci all'eletto solo la possibilità di aderire ad un gruppo diverso da quello del partito di appartenenza. Casi simili, sia pur non frequenti, si sono verificati proprio per permettere ai partiti affini la possibilità di costituire un gruppo¹³⁸ e si caratterizzano per la temporanea adesione di un certo numero di deputati, necessario ad integrare la soglia minima prevista per la costituzione, al gruppo di un partito diverso da quello nel quale sono stati eletti. Tale fenomeno non ha comunque determinato, sino ad ora,

¹³⁵ Sul punto si veda: E. GRIGLIO, *Il rapporto tra gruppi, partiti e singoli eletti nel nuovo regolamento del Senato. Spunti di riflessione a margine dell'esperienza comparata.*, cit.

¹³⁶ Ossia, il senatore a vita Carlo Rubbia.

¹³⁷ Sul punto, più nel dettaglio, si veda: S. CURRERI, *Partiti e gruppi parlamentari nell'ordinamento spagnolo*, cit.

¹³⁸ O di evitarne lo scioglimento. E questo in virtù della previsione dell'art. 27, c.2, RCD, che impone l'automatico passaggio nel “*grupo mixto*” per tutti i membri del gruppo disciolto.

un'eccessiva proliferazione dei gruppi parlamentari all'interno del Congresso dei deputati¹³⁹, tuttavia da più parti si sono avanzate diverse proposte tese ad arginarlo, che passano da una modifica del regolamento parlamentare alla possibilità di consentire ai parlamentari degli altri gruppi di ricorrere in via di amparo al "*Tribunal Constitucional*"¹⁴⁰. Al riguardo, ricordando quanto già osservato da S. Curreri¹⁴¹, si sottolinea come: "*In entrambi i casi, ovviamente, siamo dinanzi ad una pratica che scaturisce non da scelte individuali ma da decisioni di partito ispirate a ragioni di solidarietà politica, non prive di solito di una qualche contropartita. Il che vale a distinguere tale fenomeno da quello del transfughismo parlamentare*".

Nonostante tutto, siamo in presenza del primo scostamento dal nuovo impianto regolamentare. Certo, il regolamento non è stato formalmente violato, in quanto la lista si era presentata alle elezioni e pertanto non siamo davanti alla nascita di un nuovo "*partito parlamentare*". Tuttavia, la lista "*Noi Moderati*" aveva ottenuto solo lo 0,89% dei voti ed il fatto che si sia costituita in un autonomo gruppo non sembra in linea con la volontà di creare una stretta interconnessione tra i gruppi ed il risultato elettorale.

Volendo, si potrebbe aggiungere un'altra considerazione. I due senatori eletti con la lista "*Noi Moderati*", stando al nuovo quadro regolamentare, avrebbero potuto costituire una componente politica¹⁴². Anzi, la scelta di costituire un gruppo si presta ad una lettura strumentale, che vede nella nuova formazione un mero contenitore destinato ad accogliere eventuali "*responsabili*" in caso di bisogno.

5.4. Il ruolo dei regolamenti parlamentari

In conclusione, si possono sollevare dubbi sull'efficacia della recente riforma nell'arginare il "*transfughismo*" e ciò non tanto per i contenuti della stessa, quanto piuttosto per l'idoneità dello strumento prescelto.

In altri termini, il "*transfughismo*" è un fenomeno complesso che non può essere arginato solo mediante il ricorso alle disposizioni regolamentari. Certo, queste possono essere utili, come dimostra emblematicamente il caso spagnolo, dove la rigida regolamentazione dedicata ai gruppi ha permesso di garantire un'elevata stabilità del quadro politico a livello parlamentare e, come è stato

¹³⁹ Come osserva: S. CURRERI, in *Partiti e gruppi parlamentari nell'ordinamento spagnolo*, cit., 275.

¹⁴⁰ Sul punto, più nel dettaglio, si veda: S. CURRERI, *Partiti e gruppi parlamentari nell'ordinamento spagnolo*, cit., 277.

¹⁴¹ In *Partiti e gruppi parlamentari nell'ordinamento spagnolo*, 275.

¹⁴² Si può anche ricordare come qui vi sia una rilevantissima differenza con il caso spagnolo, ove le "*agrupaciones*" interne al gruppo misto sono vietate, lasciando così una sola alternativa.

osservato, a favorire il consolidamento dell'intero sistema politico spagnolo, orientandolo verso i canoni di una democrazia maggioritaria¹⁴³.

Ma, le disposizioni regolamentari non sono di per sé sufficienti, infatti un intervento sul tema del “*transfughismo*”, che voglia essere incisivo, non può limitarsi alla sola modifica dei regolamenti, ma deve intervenire su di un ampio spettro di materie.

Tra queste sicuramente la disciplina, con particolare riguardo alla formula elettorale¹⁴⁴ il cui rilievo trascende la materia dei gruppi di cui ci occupiamo, contribuendo primariamente alla conformazione del sistema politico di riferimento ed alla definizione dei rapporti di forza tra i soggetti politici di cui i gruppi diventano poi la proiezione istituzionale. Riteniamo che questa non sia la sede per approfondire la questione, tenuto conto della sua complessità, che richiederebbe un'indagine di tipo diacronico per mettere in luce il diverso rendimento che la medesima legge elettorale ha prodotto nel corso del tempo. Da questo punto di vista ci paiono illuminanti sia l'esperienza francese che quella spagnola; nel primo dei due casi con il venir meno a partire dall'inizio di questo secolo dello schema bipolare del sistema politico, la formula *majority* si è mostrata meno selettiva rispetto al passato e non è riuscita ad arginare la proliferazione dei gruppi, che nell'Assemblea nazionale eletta nel 2022 sono diventati ben tredici (v. supra par. 2.2.). Analogo rilievo emerge dall'analisi della situazione spagnola: l'attuale Congresso dei deputati, in carica dal 2019, conta una dozzina di gruppi parlamentari, cinque dei quali di carattere nazionale, ben oltre i due (popolari e socialisti) che hanno caratterizzato l'esperienza iberica a partire dagli anni Ottanta del secolo scorso (v. supra par. 2.2.). Queste osservazioni empiriche ci portano ad osservare come la disciplina elettorale sia solo una delle variabili da prendere in considerazione, anche se quella più importante resta la struttura del sistema politico ed il tipo di convenzioni su cui lo stesso si regge, che tendono oggi a modificarsi in tempi più rapidi rispetto al passato.

¹⁴³ Sul punto si rinvia a: S. CURRERI in “*Partiti e gruppi parlamentari nell'ordinamento spagnolo*”, cit., 294, ove si osserva che: “*In questo senso, i regolamenti parlamentari, ed in special modo le disposizioni in tema di costituzione dei gruppi, hanno favorito il consolidamento del sistema partitico spagnolo nel senso di una democrazia maggioritaria. Se da un lato, infatti, essi riconoscono ai parlamentari il diritto di cambiare gruppo d'appartenenza, dall'altro lato lo limitano, oltretutto, come visto, attraverso il divieto di costituire nuovi gruppi in corso di legislatura, anche sotto il profilo temporale.*”.

¹⁴⁴ Sulle strette interconnessioni tra le materie trattate e la disciplina elettorale si veda: S. CURRERI, “*Sistema elettorale e regolamento parlamentare*”, in A. MANZELLA (a cura di) *I regolamenti parlamentari a quarant'anni dal 1971*, cit.; N. LUPO, *La disciplina dei gruppi parlamentari, nel mutare delle leggi elettorali*, cit.

Altro aspetto da affrontare, se si vuole veramente arginare il fenomeno, è quello della progressiva crisi dei partiti, registratasi a partire dai primi anni Novanta¹⁴⁵, e degli effetti deleteri che essa produce su di una serie di aspetti essenziali, primo fra tutti quello della disciplina interna alle stesse forze politiche ed alle loro emanazioni parlamentari. Del resto, la disciplina interna ai partiti politici è un aspetto fondamentale per garantire il corretto funzionamento delle dinamiche interne alle assemblee elettive e ciò tanto nei sistemi parlamentari, quanto in quelli presidenziali, anche se in misura leggermente minore rispetto ai primi¹⁴⁶. Ovviamente, quando si parla di “disciplina interna” non si vuole evocare un’assoluta predominanza dei partiti sui loro singoli eletti, quanto piuttosto la loro capacità di assicurare, pur in presenza e nel rispetto delle eventuali opinioni dissenzianti, l’unità e la coesione interna dei loro gruppi parlamentari (specie nei momenti decisivi, come quello del voto), in altri termini la loro capacità di essere “*parliamentary fit*”¹⁴⁷. È evidente, infatti, come la tipologia dei partiti politici, così come la loro stabilità e coesione interna, determinino ricadute estremamente significative sui gruppi parlamentari e sulle vicende cui essi vanno incontro nel corso della legislatura e ciò a prescindere dall’assetto regolamentare eventualmente presente.

Si pensi, ad esempio, al dato proveniente dall’esperienza francese, dove la progressiva crisi dei partiti storici (sia della sinistra tradizionale, sia della destra gollista) ha prodotto drastiche ripercussioni sul sistema politico complessivamente considerato, portando all’emersione di nuove e diverse forze politiche e, in definitiva, determinando un netto aumento della mobilità parlamentare in corso di legislatura.

Diverso il caso del Regno Unito, dove le stesse convenzioni tipiche di questo sistema, unite ai tratti caratteristici del “*modello Westminster*”¹⁴⁸, sono riuscite

¹⁴⁵ Sul punto si veda: C. DE FIORES, *Dai partiti democratici di massa ai partiti post-democratici del leader. Profili costituzionali di una metamorfosi.*, in *Costituzionalismo.it*, disponibile all’indirizzo: www.costituzionalismo.it, 1, 2018, 208 ss.

¹⁴⁶ Sul punto si veda: G. SARTORI, *Ingegneria costituzionale comparata*, il Mulino, Bologna, V ed., 2004, 203.

¹⁴⁷ Per tale nozione si rinvia a G. SARTORI, *Ingegneria costituzionale comparata*, cit., 108, ove si specifica che per partiti “*parliamentary fit*” debbano intendersi: “*i partiti che sono stati socializzati (da fallimenti, durata e incentivi appropriati) a funzionare come corpi relativamente coesi e/o disciplinati*”.

¹⁴⁸ Ad esempio, si pensi agli effetti fortemente non proporzionali prodotti dal “*plurality system*”, in virtù del quale le maggioranze parlamentari possono dirsi create più dai meccanismi del sistema elettorale che dagli effettivi risultati del voto, tanto da poter definire il modello incarnato dal Regno Unito, seguendo quanto fatto da A. LIJPHART, come una “*democrazia pluralitaria*”. È evidente come tale sistema elettorale, finendo per avvantaggiare i due maggiori partiti (quello laburista e quello Conservatore) a discapito degli schieramenti minori e portando alla formazione di chiare maggioranze monopartitiche, contribuisca notevolmente alla formazione di un quadro parlamentare molto netto, in cui è più complicato per i singoli giustificare l’eventuale cambio di schieramento politico. Sul punto si rinvia a: A. LIJPHART, *Patterns of Democracy. Government Forms and Performance in Thirty-Six Countries*, cit., 2012, 36.

ad assicurare, pur in assenza di previsioni regolamentari espresse, una maggiore tenuta del sistema politico e parlamentare. E tuttavia anche in questa esperienza le recenti fibrillazioni del sistema politico, verificatesi soprattutto a seguito dell'uscita dall'Unione Europea, hanno prodotto una progressiva crisi dei due partiti tradizionali, specie a livello di leadership, che ha finito inevitabilmente per tradursi, come si è visto, in un aumento della mobilità parlamentare in corso di legislatura.

Per il futuro, invece, sarà interessante vedere gli sviluppi che si registreranno in Spagna, dove la progressiva crisi del sistema partitico, legata all'emersione di nuove formazioni politiche (si veda il partito "Podemos") ed alla scomparsa delle vecchie (specie del partito nazionalista catalano), sta portando una serie di effetti significativi a livello parlamentare, specie per ciò che attiene alla formazione dei nuovi governi. Si tratterà di vedere se tale crisi si riverbererà sulla stabilità del quadro politico all'interno delle camere, o se le disposizioni regolamentari riusciranno nuovamente a garantire la tenuta del sistema.

Tornando all'esperienza italiana, seri dubbi sulla concreta efficacia della recente riforma derivano anche dal contesto eccessivamente isolato in cui essa si colloca. Ciò dipende, nuovamente, dal fatto che alla Camera dei deputati non si è riusciti a adeguarsi a quanto fatto nell'altro ramo del Parlamento. Tra le due Camere permane una forte asimmetria, nonostante il recente intervento della Giunta per il regolamento teso (in certa misura) ad armonizzare le discipline¹⁴⁹, che aumenta esponenzialmente il rischio di una possibile disapplicazione della nuova disciplina¹⁵⁰.

Le innovazioni introdotte sui gruppi parlamentari, con la recente riforma del regolamento del Senato, delineano una disciplina che fa risaltare l'atipicità del quadro italiano rispetto a quanto previsto in alcune delle altre grandi democrazie europee, che si sono caratterizzate per la loro stabilità e per il fatto che in esse i gruppi parlamentari hanno assolto funzioni assolutamente centrali. L'analisi comparata non è diretta a far emergere delle vere e proprie regole, quanto piuttosto delle regolarità, che rappresentano delle indicazioni utili con cui confrontarsi per verificare come vengono affrontate e risolte determinate problematiche. L'eccessiva disomogeneità delle soluzioni adottate, oltre a rispondere ad esigenze peculiari e determinate, deve essere giustificata e ciò non solo in relazione al contesto politico, ma anche sul piano della razionalità. In

¹⁴⁹ Il riferimento, nello specifico, va al parere reso dalla Giunta per il regolamento della Camera in data 26 ottobre 2021, con il quale (in relazione alla costituzione del gruppo parlamentare "Noi moderati") si è autorizzata la costituzione dei gruppi in deroga anche in assenza del superamento della soglia del 3% e si ammessa, implicitamente, la possibilità di costituire gruppi monopersonali. Più nel dettaglio, sul punto, si rinvia a: E. GRIGLIO, *Il rapporto tra gruppi, partiti e singoli eletti nel nuovo regolamento del Senato. Spunti di riflessione a margine dell'esperienza comparata.*, cit., 69 ss.

¹⁵⁰ Oltre a violare il monito espresso in: C. Cost. n. 35/2017.

tale ottica, la recente disciplina sui gruppi non sembra trovare sufficienti giustificazioni, anche sul piano razionale, soprattutto nella parte in cui coniuga due istituti che nel panorama comparato si sono sempre posti tra loro in termini di assoluta alternatività.