



29 APRILE 2020

Partiti personali e vicende dei gruppi  
parlamentari nell'esperienza recente.  
Contributo allo studio della XVII e  
della XVIII Legislatura

di Umberto Ronga  
Ricercatore di Diritto costituzionale  
Università degli Studi di Napoli Federico II



# Partiti personali e vicende dei gruppi parlamentari nell'esperienza recente. Contributo allo studio della XVII e della XVIII Legislatura \*

**di Umberto Ronga**

Ricercatore di Diritto costituzionale  
Università degli Studi di Napoli Federico II

**Abstract [It]:** Questo contributo considera le vicende dei gruppi parlamentari nell'esperienza recente alla luce delle dinamiche del sistema partitico. Dopo un inquadramento teorico sui profili problematici relativi alla natura giuridica dei gruppi, sono analizzati i dati sull'andamento dei gruppi – sul tasso di mobilità e di transfughismo degli stessi – specificamente nella XVII e nella XVIII Legislatura. L'osservazione di tali dinamiche in questo periodo è parsa di interesse per alcune puntuali ragioni: la peculiare vicenda della XVII Legislatura, caratterizzata da un livello straordinario di mobilità parlamentare; la circostanza dell'approvazione di una nuova disciplina per la costituzione dei gruppi al Senato recante un tentativo di limitazione della mobilità; le ricadute della riforma regolamentare del Senato sui comportamenti dei gruppi e le prime soluzioni interpretative adottate nella XVIII Legislatura per eludere la nuova disciplina; i rimedi privati alla mobilità parlamentare sperimentati da alcune forze politiche e le conseguenze prodotte nel dibattito istituzionale. Lo studio di queste vicende – in cui vengono in rilievo esigenze di bilanciamento tra diversi interessi, a partire dall'autonomia della politica e dalla sottrazione del parlamentare a vincoli di mandato – mira a comprendere le principali tendenze che sono andate formandosi nel sistema parlamentare e le risposte dei gruppi alle nuove regole; a considerare i punti di forza e di debolezza delle soluzioni, istituzionali e private, adottate; ad analizzare le asimmetrie prodotte dalla nuova disciplina nei due rami del Parlamento; a delineare un quadro delle tendenze in atto nella vita dei gruppi, nel contesto delle dinamiche più generali della forma di governo italiana.

**Abstract [En]:** This contribution considers the events of the parliamentary groups within the recent experience in the light of the party system's dynamics. Following a theoretical framework on the problematic profiles related to the legal nature of the groups, they are considered, through the data analysis, the groups' trend, the rate of mobility and "transfughism" (*trasfughismo*) of the same, specifically in the XVII and XVIII Legislature. The observation of the aforementioned dynamics in this period seemed to be of interest for some precise reasons: the peculiar event of the XVII Legislature, characterized by an extraordinary level of parliamentary mobility; the circumstance of a new discipline's approval for the constitution of groups in the Senate with an attempt to limit the mobility; the repercussions of the regulatory reform of the Senate on the behaviour of the groups and the first interpretative solutions adopted in the XVIII Legislature to circumvent the new discipline; the private remedies to parliamentary mobility experienced by some political forces and the consequences produced in the institutional debate. The study of these events - in which it is highlighted the need for a balance between different interests, starting from the autonomy of politics and the removal of parliamentarians from the constraints of their mandate - aims to understand the main trends that have been forming in the parliamentary system and the groups' responses to the new rules; to consider the strengths and weaknesses of the institutional and private solutions adopted; to analyse the asymmetries produced by the new discipline in the two branches of Parliament; to outline a picture of the trends in the groups' life, in the context of the more general dynamics of the Italian form of government.

---

\* Articolo sottoposto a referaggio.

**Sommario:** 1. Delimitazione e obiettivi del contributo. 2. Il problematico inquadramento giuridico dei gruppi parlamentari. Notazioni. 3. Partiti personali e gruppi parlamentari. 4. La XVII Legislatura: dati e tendenze sulle vicende dei gruppi. 5. Tentativi istituzionali e rimedi privati per limitare la mobilità parlamentare. 5.1 Il tentativo istituzionale. La nuova disciplina dei gruppi nella riforma del Regolamento del Senato. 5.2 Un rimedio privato. Il caso del *MoVimento 5 Stelle*. 6. La XVIII Legislatura: le ricadute della riforma del Regolamento del Senato sulle vicende dei gruppi. 7. Un caso di elusione della nuova disciplina? Considerazioni conclusive.

## 1. Delimitazione e obiettivi del contributo

Questo contributo considera il tema dei gruppi parlamentari attraverso l'analisi delle principali vicende che ne hanno segnato le dinamiche nell'esperienza più recente, allo scopo di valutare quali tendenze siano andate stabilizzandosi nel tempo, anche alla luce di alcune importanti riforme intervenute in sede parlamentare.

Presupposti di questa ricerca sono stati l'inquadramento giuridico del tema, con particolare riguardo alla cornice costituzionale e regolamentare in cui esso si colloca; nonché l'osservazione del contesto politico, segnato dalle trasformazioni del sistema partitico e dalla tendenza alla personalizzazione: circostanze, queste, inevitabilmente destinate a incidere sull'andamento della forma di governo. Le due prospettive di ricerca – quella giuridica, oggetto di studio, e quella politico-istituzionale, funzionale alle collocazioni di contesto degli istituti – sono destinate, com'è noto<sup>1</sup>, a intersecarsi e a condizionarsi vicendevolmente; e forse nello studio di pochi altri casi è data una restituzione così lampante e immediata di questa correlazione.

Osservando, infatti, le vicende del sistema partitico, quanto alle ricadute che produce sull'assetto dei gruppi, è stato possibile osservare le tendenze al transfughismo e alla proliferazione degli stessi, di cui si darà conto attraverso lo studio dei dati, quantitativi e qualitativi, che ne riflettono le dinamiche.

Dopo qualche notazione più generale sui problemi interpretativi relativi alla natura dei gruppi e alla loro disciplina regolamentare, sono considerate le vicende dei gruppi nell'esperienza recente e, in particolare, anche in chiave di comparazione tra le stesse, nella XVII e nella XVIII Legislatura.

L'osservazione della vicenda dei gruppi in queste legislature è parsa di rimarchevole interesse per diverse ragioni.

---

<sup>1</sup> Su tutti, valga la lezione di L. ELIA, *Governo (forme di)*, in *Enc. Dir.*, Giuffrè, Milano, XIX, 1970, spec. 638, ove, com'è noto, è spiegato che le forme di governo «non possono essere né classificate né studiate, anche dal punto di vista giuridico, prescindendo dal sistema dei partiti [...] dal loro numero [...] dalla loro coesione, dal modo reciproco di considerarsi [spiegando come questo studio] non può essere lasciato agli scienziati politici [pena] rubare il mestiere a Don Ferrante»; per una ricostruzione del pensiero di Elia, si v. L. ELIA, *Costituzione, partiti, istituzioni*, in M. OLIVETTI (a cura di), Il Mulino, Bologna, 2009; nel medesimo senso, ma da una prospettiva diversa, si v. M. DUVERGER, *I partiti politici*, Edizioni di comunità, Milano, 1951, 412: «Chi conosce il diritto costituzionale e ignora la funzione dei partiti, ha un'idea sbagliata dei regimi politici contemporanei; chi conosce la funzione dei partiti e ignora il diritto costituzionale classico ha un'idea incompleta ma esatta dei regimi politici contemporanei».

La prima attiene alla peculiare vicenda della XVII Legislatura, caratterizzata da un livello straordinario di mobilità parlamentare, meritevole di approfondimento anche per il contesto politico-istituzionale in cui si produce.

La seconda riguarda la circostanza dell'approvazione, allo scadere della Legislatura, della riforma del regolamento del Senato, recante, tra l'altro, un tentativo di limitazione della mobilità parlamentare. Mediante l'introduzione di una nuova disciplina per la costituzione dei gruppi, fondata su un criterio qualitativo, la nuova disciplina è intesa a contrastare la limitazione della frammentazione dei gruppi e a valorizzare quella dinamica correlazione tra partito politico e gruppo.

La terza ragione attiene alle ricadute di questa riforma, specificamente al Senato, e alla verifica della capacità conformativa o meno delle nuove disposizioni sulle dinamiche dei gruppi.

In questo contesto è parso utile considerare, inoltre, i rimedi di carattere non istituzionale che, in qualche caso, sono stati adottati dalle forze politiche per limitare la mobilità parlamentare, nonché i tentativi di superamento degli argini posti in sede istituzionale.

Lo studio di queste vicende – in cui, com'è evidente, vi sono considerevoli interessi da bilanciare, a partire dall'autonomia della politica e dalla sottrazione costituzionale del parlamentare a vincoli di mandato – è teso a comprendere quali siano le principali tendenze che sono andate formandosi nel sistema parlamentare e quali le risposte dei gruppi alle nuove regole; a considerare i punti di forza e di debolezza delle soluzioni, istituzionali e private, adottate; a muovere qualche osservazione anche in relazione alle asimmetrie prodotte dalle nuove regole nei due rami del Parlamento, in considerazione del fatto che alla Camera non è intervenuta alcuna modifica sul punto; infine, a delineare un quadro pur minimo delle tendenze in atto nella vita dei gruppi parlamentari nel contesto delle dinamiche più generali della forma di governo italiana.

## **2. Il problematico inquadramento giuridico dei gruppi parlamentari. Notazioni**

Com'è noto, sin dai primi studi condotti sul tema, non è mai stato di facile risoluzione il problema dell'inquadramento teorico dei gruppi parlamentari. Il dibattito intorno alla loro natura giuridica, infatti, è stato da sempre segnato da complessità, incertezze, differenti ricostruzioni dottrinali. A rendere problematico un inquadramento univoco è stata, in primo luogo, la peculiare collocazione dei gruppi. Essi si muovono su un duplice crinale: da un lato, di tipo istituzionale, nell'ambito delle Camere in cui essi operano e di cui sono soggetti necessari; dall'altro, di tipo politico, essendone, i gruppi, la proiezione in sede istituzionale. In ragione di questa duplice connotazione – di contesto e di funzioni – sono state molteplici le tesi sostenute dalla dottrina, non soltanto costituzionalistica, circa la natura dei gruppi. In

questa sede non si intende chiaramente considerare il tema in tutta la sua ampiezza, ma soltanto compiere qualche considerazione utile a collocare, anche sul piano teorico, le riflessioni che seguiranno.

Le principali tesi sulla natura giuridica dei gruppi potrebbero sintetizzarsi nelle seguenti tre: una pubblicistica, una privatistica, una mista. Si tratta di posizioni differenti ma legate da un fattore comune: il riconoscimento della soggettività giuridica dei gruppi, cui è pertanto attribuita capacità giuridica generale.

La prima tesi, quella pubblicistica, poggiando principalmente sulla circostanza che i gruppi sono previsti in Costituzione e operano nell'ambito del Parlamento, ha inteso riconoscerli come organi delle Camere<sup>2</sup> o come enti pubblici<sup>3</sup>.

Sulla teoria dei gruppi come organi, le tesi contrarie sono state proposte alla luce della definizione di organo, quale «ufficio particolarmente qualificato da una norma come idoneo ad esprimere la volontà della persona giuridica e ad imputarle l'atto e i relativi effetti»<sup>4</sup>, oppure quale ufficio «attraverso cui un ente personificato opera giuridicamente [tesi secondo cui] il gruppo parlamentare non è organo della Camera o del Senato, perché in nessun caso e per nessuna ragione il gruppo esprime la volontà della Camera o del Senato»<sup>5</sup>. Ulteriori tesi contrarie, sulla base di argomenti differenti, sono quelle fondate sull'idea che i gruppi, pur operando all'interno delle Camere, non perseguono l'interesse dell'istituzione, dacché non può «ammettersi, in virtù della sua insopprimibile autonomia politica, l'inquadramento del gruppo parlamentare nei meccanismi di gerarchia, sovraordinazione e coordinamento di una organizzazione in senso proprio, quale certamente anche le Camere sono»<sup>6</sup>. In continuità con questo approccio, nel qualificarne il carattere indipendente, è stato sostenuto che i gruppi non possono essere considerati «né organi dei partiti, né organi del parlamento, né organi ad un tempo dei partiti e del parlamento, né una realtà interna delle Camere, ma organizzazioni a sé stanti»<sup>7</sup>.

---

<sup>2</sup> Per questa tesi, si v., tra gli altri, G. F. CIAURRO, *Sulla natura giuridica dei gruppi parlamentari*, in *Studi per il XX anniversario dell'Assemblea Costituente*, IV, Vallecchi, Firenze, 1969, 236; ID., *I gruppi parlamentari*, in *Le istituzioni parlamentari*, Giuffrè, Milano 1982; ID., G. NEGRI, *Gruppi parlamentari*, in *Enc. Giur.*, XV, Istituto della Enciclopedia italiana, Roma 1989, 9.

<sup>3</sup> In tal senso, in una prima fase, A. MANZELLA, *Il Parlamento*, Il Mulino, Bologna, 1977; in una seconda fase, infatti, l'A. è ritornato sul tema, definendo i gruppi quali «uffici strumentali indipendenti».

<sup>4</sup> Così, in prospettiva amministrativistica, M.S. GIANNINI, *Diritto amministrativo*, Giuffrè, Milano, 1993, 142.

<sup>5</sup> Così, G.U. RESCIGNO, *Gruppi parlamentari*, in *Enc. Dir.*, XIX, Giuffrè, Milano, 1969, 794.

<sup>6</sup> Così, A. MANZELLA, *Il Parlamento*, cit., 98.

<sup>7</sup> Così, A. TESAURO, *I gruppi parlamentari*, in *Rassegna di diritto pubblico*, 2, 1967, 201.

Ulteriori criticità, sulla teoria dei gruppi come enti pubblici, sono state rinvenute nella circostanza che i gruppi, pur esercitando alcune funzioni pubbliche, dal punto di vista della loro configurazione non sono dotati delle caratteristiche proprie di un ente<sup>8</sup>, né sono chiamati a perseguire interessi generali<sup>9</sup>.

La seconda tesi, quella privatistica, poggiando sulla considerazione che i gruppi esistono indipendentemente dalle disposizioni costituzionali e regolamentari che li riguardano, e sono indipendenti dalla sede istituzionale in cui operano, ritiene che essi abbiano il proprio fondamento nella libertà di associazione dei parlamentari; libertà che, peraltro, precede la regolamentazione di cui essi godono<sup>10</sup>, e che considera i gruppi come organi dei partiti oppure come soggetti privati esercenti pubbliche funzioni<sup>11</sup>, o, ancora, come associazioni non riconosciute<sup>12</sup>.

Muovendo da questa tesi, è stato ritenuto che i gruppi siano organi dei partiti, in quanto proiezione degli stessi in Parlamento; e in tal senso, secondo tale tesi, deporrebbero anche alcuni statuti e regolamenti dei gruppi, che li qualificano come associazioni facenti parte di determinate organizzazioni di partito<sup>13</sup>.

Questa ricostruzione è stata sottoposta a critica in ordine a due argomenti, fondati sul presupposto della non assoggettabilità del gruppo al partito e viceversa, tanto più quando in gioco c'è, come in questo caso, una libertà protetta costituzionalmente. Vale a dire che, dal lato del partito: l'azione del gruppo in Parlamento non può impegnare il partito di riferimento, dacché l'uno non gode di un potere di rappresentanza legale nei confronti dell'altro; dal lato del gruppo (e della libertà del singolo deputato nell'ambito dello stesso): in considerazione dell'art. 67 Cost., non può configurarsi una ipotesi di subordinazione del gruppo a discipline di partito o del singolo a vincoli di mandato (argomenti che peraltro, come si vedrà, hanno concreta ricaduta nella ipotesi di gruppi non corrispondenti ad alcun partito)<sup>14</sup>.

---

<sup>8</sup> Tra le caratteristiche di un ente pubblico: la soggezione a forme di controllo pubblico; la partecipazione statale nella determinazione della scelta di alcuni incarichi di vertice, nonché alle spese o a forme di finanziamento pubblico; cfr. S. BANCHETTI, *La natura giuridica dei gruppi parlamentari*, in *Il Parlamento della Repubblica: organi, procedure, apparati*, Camera dei deputati, Roma, II, 2008, 670, il quale osserva come per i gruppi parlamentari vi sia solamente il requisito del finanziamento pubblico; sui profili connessi alle regole di prevenzione della corruzione politica, si v. U. RONGA, *Tentativi di prevenzione della corruzione politica. Utilità e profili critici della legge 9 gennaio 2019, n. 3*, in *Federalismi*, 9, 2019, spec. 5 s.

<sup>9</sup> In tal senso, L. DI MAJO, M. RUBECHI, *Gruppi parlamentari*, in *Digesto delle discipline pubblicistiche. Aggiornamento*, VI, Utet, Torino 2015, 232.

<sup>10</sup> Cfr. S. BANCHETTI, *La natura giuridica dei gruppi parlamentari*, cit., 692.

<sup>11</sup> Cfr. A. TESAURO, *I gruppi parlamentari*, cit., 201 s.

<sup>12</sup> Cfr. G.U. RESCIGNO, *Gruppi parlamentari*, cit., 780; A. PLACANICA, A. SANDOMENICO, *Le funzioni dei gruppi parlamentari*, in S. MERLINI (a cura di), *Rappresentanza politica, gruppi parlamentari, partiti: il contesto italiano. Volume II*, Giappichelli, Torino 2004, 22.

<sup>13</sup> In tal senso, G.U. RESCIGNO, *L'attività di diritto privato dei gruppi parlamentari*, in *Giur. cost.*, 1961, 295 s.

<sup>14</sup> Sulla complessità del tema, anche per indicazioni ulteriori, cfr. C. MORTATI, *Art. 67*, in G. BRANCA (a cura di), *Commentario della Costituzione*, Zanichelli, Bologna-Roma, 1976, 179 s.; N. ZANON, *Il libero mandato parlamentare. Saggio critico sull'articolo 67 della Costituzione*, Giuffrè, Milano, 1991; P. RIDOLA, *Divieto del mandato imperativo e pluralismo*

Sulla teoria dei gruppi come associazioni non riconosciute, invece, le tesi critiche riguardano il fatto che i parlamentari sono obbligati ad associarsi; mentre, com'è noto, la libertà di associazione equivale anche a una libertà negativa, di non associarsi<sup>15</sup>.

La terza tesi, quella mista, forse caratterizzata da un approccio più concreto, si basa sulla constatazione che le due visioni precedenti, pur coerenti per molti profili teorici, si espongono, in ogni caso, a criticità. In effetti è possibile concretamente constatarlo: i gruppi hanno un volto pubblicistico e uno privatistico<sup>16</sup>. Potrebbe concludersi, pertanto, che i gruppi non sono né completamente associazioni di diritto privato non riconosciute (come i partiti<sup>17</sup>), né organi parlamentari di diritto pubblico. Essi sarebbero associazioni di natura privata, per quanto riguarda la loro struttura interna e i rapporti con terzi; soggetti di natura pubblicistica, per quanto riguarda l'attività parlamentare.

In tal senso depone una pronuncia della Corte di Cassazione del 2004 in cui, nell'osservare la natura giuridica del gruppo, è sostenuto che «vanno distinti due piani di attività [...]: uno squisitamente parlamentare, in relazione al quale i gruppi costituiscono gli strumenti necessari per lo svolgimento delle funzioni proprie del Parlamento, come previsto e disciplinato dalle norme della Costituzione, dalle consuetudini costituzionali, dai regolamenti delle Camere e dai regolamenti interni dei gruppi medesimi; l'altro, più strettamente politico, che concerne il rapporto del singolo gruppo con il partito politico di riferimento, ed in ordine al quale i gruppi parlamentari sono da assimilare ai partiti politici, cui va riconosciuta la qualità di soggetti privati»<sup>18</sup>. Questa pronuncia sembra bilanciare la propensione alla natura

---

politico, in *Scritti in onore di Vezio Crisafulli. Scritti su le fonti normative e su temi vari di altro diritto*, II, Giuffrè, Milano, 1985, 679 s.; C. DE FIORES, *Sulla rappresentazione della Nazione. Brevi note sul divieto di mandato imperativo*, in *Diritto e società*, 1, 2017, 19 s.

<sup>15</sup> In tal senso, Corte cost., sent. n. 69, 26 giugno 1962, considera la libertà negativa quale possibilità di non associarsi, impedita ai parlamentari che, invece, devono associarsi. Sul punto, si v. L. GIANNITI, N. LUPO, *Corso di diritto parlamentare*, Il Mulino, Bologna, 2018, 127.

<sup>16</sup> Sulla tesi mista dei gruppi parlamentari, si v., tra gli altri, A. PIZZORUSSO, *I gruppi parlamentari come soggetti di diritto. Pagine di un saggio giuridico*, Pacini Mariotti, Pisa 1969; A. MANNINO, *Diritto parlamentare*, Giuffrè, Milano 2010, 63 s.; S. ANTONELLI, *Sulla natura giuridica dei gruppi parlamentari*, in *Studi Urbinati*, Milano, XXXIII, 1965; E. GRIGLIO, *La natura giuridica dei gruppi consiliari, dal parallelismo all'asimmetria con i gruppi parlamentari*, in R. ZANON (a cura di), *I gruppi consiliari*, Cierre, Caselle di Somma campagna (VR), 2015, 49 s.

<sup>17</sup> Sui partiti politici, si v. P. RIDOLA, *Partiti politici*, in AA.VV., *Enciclopedia del Diritto*, Giuffrè, Milano, 1982, XXXII, 66-127; ID., *L'evoluzione storico-costituzionale del partito politico*, in *Associazione italiana dei costituzionalisti*, Annuario 2008. Partiti politici e società civile a sessant'anni dall'entrata in vigore della Costituzione, Jovene, Napoli, 2009; ID., *Pluralismo e mutamenti della forma partito*, in *Accademia dei Lincei*, Lo Stato delle Istituzioni italiane. Problemi e prospettive, Giuffrè, Milano, 1994, 59 s.; F. LANCHESTER, *Dal "grande" partito al "piccolo", rispettabile e regolato*, in *Nomos. Le attualità nel diritto*, 2, 2014, 1; F. BARBAGALLO, *I partiti politici dallo Stato liberale alla Costituzione repubblicana*, in M. FIORAVANTI, S. GUERRIERI (a cura di), *La Costituzione italiana*, Carocci, Roma, 1999, 73 s.; P. SCOPPOLA, *Partiti politici*, in *Dizionario delle idee politiche*, Ave, Roma, 1993; A. PREDIERI, *I partiti politici*, in P. CALAMANDREI, A. LEVI (diretto da), *Commentario sistematico della Costituzione italiana*, I, Barbera, Firenze, 1950, 150 s.; E. ROSSI, *I partiti politici*, Laterza, Roma, 2007, 5-38; ID., *Partiti politici*, in S. CASSESE (a cura di), *Dizionario di Diritto pubblico*, V, Giuffrè, Milano, 2006, 4149 s.; O. MASSARI, *I partiti politici nelle democrazie contemporanee*, Laterza, Roma-Bari, 2004.

<sup>18</sup> Cass. S.U., ord. n. 3335, 19 febbraio 2004.

privatistica dei gruppi, cui si applica la disciplina civilistica, con le eccezioni rinvenibili nei profili pubblici indicati dalla medesima Corte: le funzioni squisitamente parlamentari, che si sottraggono alla giurisdizione ordinaria<sup>19</sup>.

Tale interpretazione sembra coerente con la *ratio* della disciplina dei gruppi recata nei regolamenti parlamentari, cui si intende ora guardare per apprezzare le soluzioni e i criteri adottati nel concreto<sup>20</sup>.

Le difficoltà teoriche considerate trovano qualche conferma nelle disposizioni dei regolamenti di Camera e Senato<sup>21</sup>. Se si riguarda il *Capo III* del Regolamento della Camera dei deputati, rubricato *Dei gruppi parlamentari* e, in particolare, l'art. 14, nel novellato comma 1<sup>22</sup>, vengono in rilievo i primi profili problematici: i gruppi parlamentari sono infatti considerati sia quali «associazioni di deputati», sia quali «soggetti necessari al funzionamento della Camera»<sup>23</sup>. Da ciò consegue che la natura giuridica degli stessi è segnata da un intrinseco dualismo, anche qui legato alla qualificazione degli stessi, ora quale soggetto giuridico di diritto privato, come associazione non riconosciuta<sup>24</sup>, ora quale soggetto di diritto pubblico, come organo delle Camere<sup>25</sup>.

---

<sup>19</sup> Su questi profili, cfr. A. M. SANDULLI, *Spunti problematici in tema di autonomia degli organi costituzionali e di giustizia domestica nei confronti del loro personale*, in *Giur. it.*, 1977, 1834; G. MALINCONICO, *Ancora sull'autodichia delle Camere e sul sindacato di legittimità dei regolamenti parlamentari*, in *federalismi.it*, 12, 2013, 7 s.; R. IBRIDO, *Gli organi di autodichia delle Camere quali "giudici a quo"? A proposito di una recente ordinanza di rimessione*, in *Quad. cost.*, 2015, 169 s.; M. MIDIRI, *Organi costituzionali e giurisdizione (note su una prerogativa controversa: l'autodichia)*, in *Giur. cost.*, 1989, 39; P. PASSAGLIA, *Autodichia ed insindacabilità dei regolamenti parlamentari: stare decisis e nuovi orizzonti*, in *Giur. cost.*, 2014, 2115. Per uno studio monografico recente, cfr. A. LO CALZO, *L'autodichia degli organi costituzionali*, Editoriale scientifica, Napoli, 2018.

<sup>20</sup> Gli interventi nei regolamenti parlamentari del 2012 sembrano dunque ispirarsi a questa natura «ibrida», Cfr. L. DI MAJO, M. RUBECHI, *Gruppi parlamentari*, in *Digesto delle discipline pubblicistiche. Aggiornamento*, cit., 233: «Le novelle regolamentari [...] sanciscono definitivamente la loro natura ambigua»; per E. GRIGLIO, *La natura giuridica dei gruppi consiliari, dal parallelismo all'asimmetria con i gruppi parlamentari*, cit., 67-68, la riforma indica il «duplice inquadramento dei gruppi: quali soggetti necessari e funzionali all'organizzazione e al funzionamento interno delle Camere [...]; quali associazioni di parlamentari [di] natura privatistica».

<sup>21</sup> Sul punto, cfr. R. BIN, *Rappresentanza e Parlamento. I gruppi parlamentari e i partiti*, in *Forum di Quaderni costituzionali*, 2009, 9; L. GIANNITI, N. LUPO, *Corso di diritto parlamentare*, Il Mulino, Bologna, 2018, 127.

<sup>22</sup> Tale comma non appare nei testi del 1971 e del 1997, ma è aggiunto il 25 settembre 2012, entrando in vigore il 12 ottobre 2012.

<sup>23</sup> Così recita l'art. 14: «I Gruppi parlamentari sono associazioni di deputati la cui costituzione avviene secondo le disposizioni recate nel presente articolo. Ai Gruppi parlamentari, in quanto soggetti necessari al funzionamento della Camera, secondo quanto previsto dalla Costituzione e dal Regolamento, sono assicurate a carico del bilancio della Camera le risorse necessarie allo svolgimento della loro attività».

<sup>24</sup> Cfr. Cass. civ. SS. UU., ord. n. 3335, 19 febbraio 2004.

<sup>25</sup> Cfr. L. GIANNITI, N. LUPO, *Corso di diritto parlamentare*, cit., 127: «Ma, al contempo sono l'ossatura delle Camere: attraverso di loro i partiti partecipano alla formazione degli organi parlamentari, decidono la programmazione dei lavori dell'aula e delle commissioni; ed è attraverso la consultazione dei gruppi (incluso il gruppo Misto) che il Presidente della Repubblica comunica con i partiti per risolvere le crisi di governo e, anche indipendentemente da esse, all'inizio della legislatura, prima di dare l'incarico di formare il governo».

Ragionando su questo scivoloso crinale, con il contributo di parte della dottrina e della giurisprudenza costituzionale<sup>26</sup>, è stata elaborata, anche in sede teorica, quella relazione tra formante parlamentare e formante partitico di cui si diceva in premessa: una vera e propria endiadi, in cui i partiti politici, in ragione della proiezione a loro assicurata dai gruppi parlamentari, «si fanno istituzioni»<sup>27</sup>.

### 3. Partiti personali e gruppi parlamentari

Lo studio delle dinamiche che caratterizzano questa insopprimibile relazione ha suggerito di considerare il contesto politico-istituzionale in cui si colloca la vicenda dei gruppi parlamentari nel periodo di interesse<sup>28</sup>; ciò adoperando l'angolo della osservazione giuridica, pur senza rinunciare a studi politologici e a documentazione istituzionale, secondo un metodo di ricerca, risalente ma ancora attuale, dell'analisi costituzionalistica<sup>29</sup>; un metodo utile, peraltro, anche a comprendere le dinamiche che attraversano la forma di governo parlamentare alla luce delle trasformazioni del sistema dei partiti. In questo senso, occorre almeno richiamare quegli studi che hanno diffusamente indagato la connessione tra fattori giuridici e fattori diversi da quelli giuridici nelle dinamiche della forma di governo; elementi «costitutivi» o «esternamente condizionanti» dei rapporti tra poteri. Lo studio di queste vicende, com'è ormai noto, non può prescindere dalla considerazione delle dinamiche partitiche, dacché si è reso necessario «individuare i veicoli attraverso i quali tali dinamiche diventano regola giuridica o ne condizionano l'applicazione o ne determinano le vicende»<sup>30</sup>.

Questo approccio è parso attagliarsi in modo quanto mai naturale all'oggetto di questa ricerca, essendo generalmente<sup>31</sup> – i gruppi – la proiezione dei partiti in Parlamento; oppure, detto in termini diversi, configurandosi, quali soggetti interni alla dimensione istituzionale, il precipitato dell'offerta partitica, che si produce all'esterno delle sedi della decisione politica.

---

<sup>26</sup> Cfr. Corte Cost., sent. n. 49 del 1998, in cui i gruppi parlamentari sono definiti come «il riflesso istituzionale del pluralismo politico».

<sup>27</sup> Così, R. BIN, *Rappresentanza e Parlamento. I gruppi parlamentari e i partiti*, in S. MERLINI (a cura di), *La democrazia dei partiti e la democrazia nei partiti*, Passigli, Firenze, 2009, 253 s.; nonché, F. FABRIZZI, *Partiti politici e gruppi parlamentari ai tempi delle riforme*, in *federalismi.it*, 2015, 8, spec. 4 s.

<sup>28</sup> Cioè nel periodo dal 15 marzo 2013 (inizio della XVII Legislatura) a oggi.

<sup>29</sup> Oltre a L. ELIA, *Governo (forme di)*, cit.; si v. S. STAIANO, *Prolegomeni minimi a una ricerca forse necessaria su forma di governo e sistema dei partiti*, in *federalismi.it*, 3, 2012; M. LUCIANI, *Governo (forme di)*, in *Enc. Dir.*, Annali III, Giuffrè, Milano, 2010.

<sup>30</sup> Cfr. S. STAIANO, *Introduzione*, in ID. (a cura di), *Nella rete dei partiti. Trasformazione politica, forma di governo, network analysis*, Jovene, Napoli, 2014, IX.

<sup>31</sup> Generalmente, con alcune eccezioni; cfr. quanto sostenuto a proposito della XVIII Legislatura.

In tale contesto, caratterizzato da radicali trasformazioni – tutt’ora in atto – nel sistema dei partiti e nelle vicende della rappresentanza<sup>32</sup>, studiare i tratti connotativi del partito politico consente di cogliere le dinamiche interne alle istituzioni, comprendere i «processi di governo»<sup>33</sup>, analizzare le tendenze della legislazione. E ancor più, ai fini di questo studio, consente di osservare le dinamiche dei gruppi parlamentari, il cui campo d’azione è segnato dall’autonomia della politica e dalla debolezza, nell’opera di delimitazione, della disciplina parlamentare: ciò anche laddove l’esigenza di porre argini all’eccesso di disinvoltura degli attori in campo, specie al tempo della personalizzazione della politica, si è ritenuta, pur nel rispetto delle prerogative parlamentari, del tutto ragionevole.

Qualsivoglia considerazione su questi profili, anche in relazione ai livelli di autonomia dei soggetti politici<sup>34</sup>, obbedisce a variabili differenti in considerazione del contesto in cui si dispiega il loro campo d’azione. Senza voler cedere alla «falsa aritmetica»<sup>35</sup> delle narrazioni compiute da gran parte delle ricostruzioni giornalistiche sul punto, è tuttavia pacifico che gli assetti partitici siano cambiati nel corso dell’esperienza repubblicana e che in considerazione di tali cambiamenti, oltre che dei mutamenti degli assetti geopolitici e delle modifiche introdotte nei meccanismi istituzionali di selezione della classe dirigente, si siano profondamente trasformate le dinamiche della rappresentanza parlamentare.

Sin dalla prima fase dell’esperienza repubblicana, struttura e assetto dei partiti, nel quadro delle rispettive discipline regolamentari di Camera e Senato, hanno determinato le modalità di costituzione e funzionamento degli organi parlamentari. Nelle dinamiche della forma di governo di tipo consensuale<sup>36</sup>, ad esempio, i partiti erano «*framers*»<sup>37</sup> della Costituzione e rappresentavano la «pietra angolare»<sup>38</sup> su cui poggiavano le basi istituzionali della Repubblica<sup>39</sup>. In questo assetto, segnato da elasticità e debole

---

<sup>32</sup> Cfr. S. STAIANO, *La rappresentanza*, in *Rivista AIC*, 3, 2017, spec. p. 10 s. ove il tema è indagato alla luce delle vicende del sistema partitico; B. CARAVITA, *Crisi della rappresentanza politica nella democrazia contemporanea*, in P. BILANCIA (a cura di), Giappichelli, Torino, 2018, 345; L. CIAURRO, D. NOCILLA, (voce) *Rappresentanza politica*, in *Enc. Dir.*, XXXVIII, Giuffrè, Milano, 1970, 545; G. FERRARA, *Sulla rappresentanza politica. Note di fine secolo*, in *Riv. Dir. Cost.*, 1998; M. LUCIANI, *Il paradigma della rappresentanza di fronte alla crisi del rappresentato*, in N. ZANON, F. BIONDI (a cura di), *Percorsi e vicende attuali della rappresentanza e della responsabilità politica*, Giuffrè, Milano, 2001, 109; M. SCUDIERO, *La rappresentanza politica*, in AA.VV., *La Costituzione fra attuazione e revisione. Lo Stato in una società pluralista*, Giuffrè, Milano, 1983; A. LUCARELLI, *Nuovi modelli del diritto pubblico. Sovranità popolare v. sovranità parlamentare: il ruolo della comunità tra democrazia della rappresentanza e democrazia partecipativa*, in *Rass. dir. pubbl. eur.*, 1, 2015, 11 s.

<sup>33</sup> Cfr. A. BENTLEY, *The process of government: A study of Social Pressures*, University of Chicago Press, Chicago, 1908, trad. it. *Il processo di governo. Uno studio delle pressioni sociali*, Giuffrè, Milano, 1983.

<sup>34</sup> Cfr. M. MANETTI, *I limiti della politica nel diritto parlamentare*, in N. LUPO (a cura di), *Il precedente parlamentare tra diritto e politica*, Il Mulino, Bologna, 2013, 305 s.

<sup>35</sup> Cfr. S. STAIANO, *La forma di governo italiana. Permanenza e transizione*, in *Osservatorio AIC*, 2, 2018, 1.

<sup>36</sup> Sul tema, si v. S. CURRERI, *Sistema elettorale e regolamenti parlamentari*, in *Osservatorio sulle fonti*, 2011, 2, 5.

<sup>37</sup> COSÌ, S. STAIANO, *Prolegomeni minimi a una ricerca forse necessaria su forma di governo e sistema dei partiti*, cit., 4.

<sup>38</sup> Cfr. N. LUPO, *La disciplina dei gruppi parlamentari, nel mutare delle leggi elettorali*, in *Osservatorio sulle fonti*, 3, 2017, 7.

<sup>39</sup> Cfr. P. SCOPPOLA, *La Repubblica dei partiti. Profilo storico della democrazia in Italia (1945-1990)*, Il Mulino, Bologna 1991, spec. 97 s.

razionalizzazione delle dinamiche organizzative interne al rapporto tra organi costituzionali, il sistema dei partiti politici era, contestualmente, strumento di selezione degli interessi, centro di influenza, architrave del modello parlamentare. Con riguardo a questo ultimo profilo, in considerazione dei mutamenti dell'organizzazione interna ai partiti e delle loro relazioni, essi hanno concorso alla definizione del funzionamento delle aule parlamentari, connotate, sin da quel periodo, da una debole disciplina di rango costituzionale.

La determinazione delle regole di funzionamento delle Camere, infatti, fu affidata a regolamenti parlamentari<sup>40</sup> costruiti guardando al modello costituzionale a centralità del sistema dei partiti e del Parlamento, quelli vigenti fino al 1920<sup>41</sup>, sospesi durante il fascismo. In quel contesto, «l'articolazione della rappresentanza parlamentare in gruppi politici e in commissioni permanenti composte proporzionalmente a quelli»<sup>42</sup> rappresentava lo strumento privilegiato ai fini del maggiore protagonismo degli attori partitici, tanto a livello parlamentare, quanto a livello politico. L'organizzazione di quei partiti era segnata da una tendenziale omogeneità, pur nella diversità dei rispettivi assetti ideologici: si trattava, infatti, di partiti nazionali, i cui processi decisionali erano fortemente centralizzati, segnati da una vocazione di tipo oligarchico, intesa alla cooptazione nella dinamica interna<sup>43</sup>. In tale contesto, il ruolo dei partiti di massa era pervasivo: prendendo a prestito la categoria dello «sdoppiamento» del rapporto tra «elettore e partito» e «fra i partiti e i propri membri preposti alle cariche elettive» prefigurata da

---

<sup>40</sup> Sulle modifiche dei Regolamenti parlamentari negli anni Ottanta, S. TRAVERSA, *Le «novelle» alla riforma del regolamento della Camera dei Deputati*, in ID., *Il Parlamento tra la Costituzione e la prassi*, Giuffrè, Milano, 1989, 477 s.

<sup>41</sup> Cfr., anche per ulteriori apprendimenti, G. ORSINA, *L'organizzazione politica nelle Camere della proporzionale*, in F. GRASSI ORSINI, G. QUAGLIARIELLO (a cura di), *Il partito politico dalla grande guerra al fascismo. Crisi della rappresentanza e riforma dello Stato nell'età dei sistemi politici di massa (1918–1925)*, Il Mulino, Bologna, 1996, 397 s.; A. D'ANDREA, *Il Parlamento. Profilo istituzionale*, Brescia, 1999; E. GIANFRANCESCO, *Uffici e Commissioni nel diritto parlamentare del periodo statutario*, in V. CASAMASSIMA, A. FRANGIONI (a cura di), *Parlamento e storia d'Italia. II. Procedure e politiche*, Edizioni della Normale, Pisa 2016, p. 101 s.; E. GIANFRANCESCO, *Parlamento e regolamenti parlamentari in epoca fascista*, in ID., N. LUPO (a cura di), *Giornale di Storia costituzionale, I regolamenti parlamentari nei momenti di «svolta» della storia costituzionale italiana*, Eum, Macerata, 15, 2008, 55; P. POMBENI, *La questione costituzionale in Italia*, Il Mulino, Bologna 2016, 81; U. RONGA, *Notazioni sulla questione costituzionale*, in *Dialoghi*, 3, 2017, 88.

<sup>42</sup> Cfr. N. LUPO, *La disciplina dei gruppi parlamentari, nel mutare delle leggi elettorali*, cit., 7.

<sup>43</sup> Cfr. S. STAIANO, *La forma di governo italiana. Permanenza e transizione*, cit., 3; per approfondire il dibattito sulla democrazia interna e sulle proposte di regolazione del partito, si v., almeno, L. ELIA, *A quando una legge sui partiti politici?*, in S. MERLINI (a cura di), *La democrazia dei partiti e la democrazia nei partiti*, Passigli, Firenze, 2009; P. MARSOCCI, *La possibile disciplina (legislativa) dei partiti politici e il suo collegamento con il loro finanziamento*, in *Costituzionalismo.it*, 1, 2017; G. DEMURO, *Il dibattito sui partiti: per un diritto individuale di partecipazione politica*, in *Quaderni costituzionali*, 4, 2008; F. LANCHESTER, *Il problema del partito politico: regolare gli sregolati*, in *Quaderni costituzionali*, 3, 1998; G. GUZZETTA, *La rivincita dell'art. 49. Partiti e democrazia interna a sessant'anni dall'entrata in vigore della Costituzione*, in AA.VV., *Studi in onore di Pierfrancesco Grossi*, Giuffrè, Milano, 2012; A. BARBERA, *La regolamentazione dei partiti: un tema da riprendere*, in *Quaderni costituzionali*, 2, 2006, 323 s.; T. E. FROSINI, *È giunta l'ora di una legge sui partiti politici?*, in *Diritto e Storia*, <http://www.dirittoestoria.it/>, 2, 2003, par. 2.

Mortati<sup>44</sup>, il ruolo di quei partiti «ha finito per spezzare il rapporto diretto tra elettori e eletti, dando vita a due rapporti distinti, l'uno tra elettori e partito, l'altro tra partito ed eletti»<sup>45</sup>. In questo quadro, pertanto, i partiti, per il tramite dei gruppi, esercitavano un controllo dell'aula parlamentare e delle commissioni permanenti, composte proporzionalmente in ragione della rappresentatività di ciascun gruppo. Questa tendenza è confermata anche dal segno delle modifiche dei regolamenti di Camera e Senato intervenute nei primi decenni dell'esperienza repubblicana, attraverso cui si è posta in essere «una progressiva razionalizzazione ed accelerazione dei processi decisionali che ha fatto leva soprattutto sulla dimensione del gruppo parlamentare»<sup>46</sup>.

In effetti, il criterio seguito al fine di adeguare gli organi parlamentari agli sviluppi della società e potenziarne l'efficacia nei meccanismi di funzionamento interno è stato quello di incrementare le funzioni dei gruppi: ciò, pur con asimmetrie tra i due rami del Parlamento, sino alla fine degli anni Novanta.

Ancora in queste considerazioni viene in rilievo la necessaria relazione tra le vicende della dimensione interna al Parlamento e quelle della organizzazione partitica, le cui dinamiche sono cambiate nelle transizioni politiche<sup>47</sup> e istituzionali della Repubblica. È noto, infatti, che l'esperienza della forma partito sinora brevemente considerata è fortemente mutata, al punto da avere indotto taluni a ritenerla definitivamente superata. Forse, più che dichiararne «l'estinzione, con l'affermarsi di nuove forme di organizzazione della partecipazione politica»<sup>48</sup>, occorre diversamente studiare l'oggetto per coglierne le trasformazioni e le ricadute prodotte sulla organizzazione e sul funzionamento delle Camere: i partiti, insomma, pur radicalmente cambiati, restano «istituzioni capaci di esercitare una crescente influenza nel funzionamento degli organi costituzionali»<sup>49</sup>.

---

<sup>44</sup> Cfr. C. MORTATI, *Note introduttive ad uno studio sui partiti politici nell'ordinamento italiano*, in *Scritti giuridici in memoria di Vittorio Emanuele Orlando*, vol. II, Cedam, Padova, 1957, ora in ID., *Problemi di diritto pubblico nell'attuale esperienza costituzionale repubblicana. Raccolta di scritti*, Giuffrè, Milano, 1972, 379 s.

<sup>45</sup> Così, riflettendo su questa categoria, S. STAIANO, *La forma di governo italiana. Permanenza e transizione*, cit., 2. Sulla teoria del doppio mandato, si v. N. BOBBIO, *Rappresentanza e interessi*, in G. PASQUINO (a cura di), *Rappresentanza e democrazia*, Laterza, Roma-Bari, 1988, spec. 23 s.; P.L. ZAMPETTI, *Dallo Stato liberale allo Stato dei partiti: la rappresentanza politica*, Giuffrè, Milano, 1965, 115; A. SPADARO, *Riflessioni sul mandato imperativo di partito*, in *Studi parlamentari e di politica costituzionale*, 67, 1985, 36.

<sup>46</sup> Cfr. N. LUPO, *La disciplina dei gruppi parlamentari, nel mutare delle leggi elettorali*, cit., 9.

<sup>47</sup> Tesi e profili di studio differenti, ma accomunati dallo studio delle transizioni della Repubblica, si v. S. CECCANTI, S. VASSALLO (a cura di), *Come chiudere la transizione. Cambiamento, apprendimento e adattamento nel sistema politico italiano*, Il Mulino, Bologna, 2004; G. GUZZETTA, *La Repubblica transitoria*, Rubbettino, Catanzaro, 2018; M. PERINI, *Il capo dello stato nella transizione: dalla caduta del fascismo all'avvento della Costituzione repubblicana. Il re è nudo*, in *Diritto e questioni pubbliche*, 2013, spec. 716 s.; per una lettura recente, anche in chiave critica, del periodo maggioritario, cfr. G. FERRAIUOLO, *La transizione maggioritaria in Italia: equivoci, paradossi, distorsioni della realtà*, in *Astrid Rassegna*, 10, 2018.

<sup>48</sup> Cfr. S. STAIANO, *Prolegomeni minimi a una ricerca forse necessaria su forma di governo e sistema dei partiti*, cit., 3.

<sup>49</sup> Cfr. P. RIDOLA, *Partiti politici*, in *Enc. Dir.*, XXXII, 1982, 66.

Considerare le vicende parlamentari delle ultime due legislature non può che presupporre le dinamiche partitiche: lo studio dell'esperienza più recente, infatti, mostra un modello di partito nuovo, di tipo «personale»<sup>50</sup>, incentivato da tecniche di investitura diretta<sup>51</sup>, il cui tratto caratterizzante è dato dal dominio del *leader* e dalla riduzione, in organizzazione servente a esso, degli apparati tradizionali del partito medesimo<sup>52</sup>. Si tratta di un processo di graduale affermazione della figura del *leader*: esso ha subito spinte considerevoli nel contesto di riforme delle regole di legittimazione del vertice degli organi di decisione, a partire dalla dimensione locale, agli inizi degli anni Novanta, quando si è prodotta la torsione monocratica della forma di governo. Nella direzione del rafforzamento dei processi di governo<sup>53</sup>, anche in una logica di riequilibrio tra sede legislativa debole e sede esecutiva forte in via di fatto, è stato elaborato il progetto di revisione costituzionale bocciato in sede referendaria nel 2016<sup>54</sup>. Un tentativo di revisione oggetto di acceso confronto, inteso, tra l'altro, a dare continuità a un percorso di rafforzamento dell'Esecutivo avviato in sede di modifica della legislazione elettorale<sup>55</sup> e a creare meccanismi di compensazione parlamentare.

In quel disegno, al *leader* e a ristrette *leadership* erano affidati la selezione delle candidature<sup>56</sup>, concentrandone le rispettive prerogative nella figura del segretario di partito, e contribuendo, in talune vicende, a rafforzare, in ragione della coincidenza tra la figura del segretario e quella del Presidente del consiglio, l'autonomia del Governo in ordine alle modalità di produzione della decisione politica.

---

<sup>50</sup> Cfr. M. CALISE, *Il partito personale*, Laterza, Roma-Bari, 47.

<sup>51</sup> Cfr. S. GAMBINO, *Democrazia di investitura o democrazia parlamentare? Interrogativi e dubbi su revisione costituzionale e democrazia maggioritaria*, in *Revista de Estudios Jurídicos*, 16, 2016, spec. 3 e 19; ID., *Forma di governo e rappresentanza politica fra "Costituzione materiale" e riforme istituzionali. Riflessioni introduttive*, in ID. (a cura di), *Forme di governo*, Giuffrè, Milano, 2007.

<sup>52</sup> Cfr. S. STAIANO, *Prolegomeni minimi a una ricerca forse necessaria su forma di governo e sistema dei partiti*, cit., 3; ID. (a cura di), *Nella rete dei partiti. Trasformazione politica, forma di governo, network analysis*, cit.

<sup>53</sup> Sul tema, specie per le ricadute sulle autonomie delle torsioni della forma di governo, v. S. STAIANO, *Costituzione italiana: Art. 5*, Carocci, Roma, 2017, 39 s.

<sup>54</sup> Il riferimento è al referendum del 25 e 26 giugno 2006 e al referendum del 4 dicembre 2016: in entrambe le circostanze, pur con progetti di revisione diversi, il legislatore aveva tentato di rafforzare le prerogative dell'Esecutivo e riequilibrarle con il Legislativo. Sul tema, per alcuni profili, U. RONGA, *La partecipazione nel progetto di revisione costituzionale*, in *federalismi.it*, 15, 2016.

<sup>55</sup> Tentando di intervenire, attraverso la leva della legge elettorale, sulle dinamiche interne della Camera, rispondenti, invece, al modello della proporzionale. Sul rapporto tra legislazione elettorale e funzionamento delle Camere, L. PAGANO, *La riforma delle leggi elettorali*, in *Bollettino di informazioni costituzionali e parlamentari*, Camera dei deputati, Roma 1995, 188; sulle ricadute prodotte sulle successive riforme dei regolamenti alla luce delle modifiche elettorali, cfr. V. LIPPOLIS, *La riforma del regolamento della Camera dei deputati del 1997 e il Parlamento del bipolarismo*, in *Il Filangeri, Quaderno 2007. Il Parlamento del bipolarismo: un decennio di riforme dei regolamenti delle Camere*, Jovene, Napoli 2008, 7; D. PICCIONE, *I Gruppi parlamentari alla prova delle (auto)riforme regolamentari*, in *Rivista AIC*, 2, 2012, spec. 2 s.; per ulteriori riflessioni sul tema della legge elettorale sulla base dell'esperienza, S. SCAGLIARINI, L. TRUCCO, *La nuova legge elettorale alla prova dei fatti*, in *Rassegna parlamentare*, 2018, 2, 291-317.

<sup>56</sup> Cfr. L. GORI, *Le elezioni primarie nell'ordinamento costituzionale*, Editoriale Scientifica, Napoli, 2018, 14-15; U. RONGA, *La selezione delle candidature*, in *Rivista del Gruppo di Pisa*, 3, 2019, spec. 54 s.

In questo contesto, colpevole anche un andamento parlamentare imbrigliato in procedure impermeabili a forme di razionalizzazione, specie quando la disomogeneità degli assetti politici è alta, si è registrato un rafforzamento, pur surrettizio, delle sedi del Governo, in cui l'impiego delle misure d'urgenza, e di specifiche modalità nell'adozione delle stesse, ha sottratto l'Esecutivo al controllo delle sedi legislative<sup>57</sup>. L'affermarsi del partito personale, oltre a contribuire a determinare le vicende qui richiamate, ha prodotto, nella propria organizzazione interna, due principali conseguenze: in alcuni casi, la proliferazione di correnti, che spesso hanno indebolito, nelle logiche coalizionali, l'omogeneità degli assetti politici<sup>58</sup>; in altri, la marginalizzazione e, in qualche caso, persino l'espulsione delle voci dissenzienti.

Questa dinamica – segnata anche dal tentativo di costruire *leadership* alternative a quelle maggioritarie<sup>59</sup> – ha coinvolto, pur con intensità differenti, l'intero arco politico. Tali divisioni, destinate a riprodursi nell'organizzazione interna delle Camere, sono spesso la conseguenza della conflittualità tra personalità carismatiche, con «un bagaglio di consenso e mezzi organizzativi autonomi, e che contendono o partecipano alla *leadership* di partito»<sup>60</sup>, e dirigenza del partito. In questo modo, si sviluppano comportamenti tesi alla ricerca di posizioni di dominio<sup>61</sup> nell'organizzazione politica, in conseguenza dei quali l'avversario rimasto sconfitto e le strutture di riferimento assumono una posizione servente alla nuova posizione di dominio e al rispettivo indirizzo politico. In considerazione dell'assenza di un fattore di coesione di carattere ideologico, il conflitto si consuma su un crinale in prevalenza personale, in cui si produce una scissione tra *partito personale-padre* e un *partito-personale-figlio*.

#### 4. La XVII Legislatura: dati e tendenze sulle vicende dei gruppi

Le vicende del partito personale vengono in rilievo in modo tangibile nelle dinamiche parlamentari della XVII Legislatura. Lo studio dei dati sui gruppi in questo periodo, infatti, dà prova della conflittualità che

---

<sup>57</sup> Cfr. F. MUSELLA, *Il premier diviso. Italia tra presidenzialismo e parlamentarismo*, Egea Università Bocconi, Milano, 2012; per un approfondimento su questi profili, nel quadro di una riflessione sulle trasformazioni anche «striscianti» della forma di governo, si v. S. CECCANTI, *La forma di governo parlamentare in trasformazione*, Il Mulino, Bologna, 1999; T. E. FROSINI, *Premierato e sistema parlamentare*, in T. E. FROSINI (a cura di), *Il Premierato nei governi parlamentari*, Giappichelli, Torino, 2004, spec. 14 s.; M. CARTABIA, *Legislazione e funzione di governo*, in *Rivista di diritto costituzionale*, 2006, spec. 86 s.; L. VIOLANTE, *Note sulla crisi del procedimento legislativo e su alcune sue conseguenze*, in L. DUILIO (a cura di), *Politica della legislazione oltre la crisi*, Il Mulino, Bologna, 2013.

<sup>58</sup> Conseguenza nota, almeno parzialmente, anche alla prima esperienza repubblicana, nell'epoca dei «dinosauri», cfr. M. CALISE, *Il partito personale*, Laterza, Roma-Bari, 2010, 11.

<sup>59</sup> Cfr., anche per ulteriori indicazioni, A. VUOLO, *Formule maggioritarie e test di costituzionalità*, in S. STAIANO (a cura di), *Trasformazione del sistema dei partiti, forma di governo, teoria delle reti*, Jovene, Napoli, 2014, pagine 105-123.

<sup>60</sup> Cfr. F. MUSELLA, *Il partito politico tra reti e organizzazioni*, in S. STAIANO (a cura di), *Nella rete dei partiti*, cit., 46.

<sup>61</sup> Dinamiche meritevoli di osservazione anche alla luce dell'applicazione di alcune tecniche proprie delle scienze sociali, come la *network analysis*, applicata al sistema dei partiti, cfr. F. PISELLI (a cura di), *Reti. L'analisi di network nelle scienze sociali*, in S. STAIANO (a cura di), *Nella rete dei partiti*, cit.

ne segna l'andamento; rafforzata, in questa Legislatura, anche dal dibattito parlamentare sulle riforme istituzionali. Di qui le scissioni che si sono prodotte nell'organizzazione dei gruppi, soprattutto in considerazione della instabilità di governo<sup>62</sup>, con la conseguente apertura di conflitti interni alle forze politiche per la rivendicazione di nuove posizioni di *leadership*.

Si tratta di profili che chiamano in causa questioni anche teoriche di rimarchevole rilievo, come quelle legate alle vicende della rappresentanza e alla libertà del mandato parlamentare. Infatti, il tema dell'assenza, per il parlamentare, di un vincolo di mandato, di cui all'art. 67 Cost., opera come pietra angolare irrinunciabile<sup>63</sup> del rapporto che intercorre tra il singolo deputato e il gruppo cui questi è iscritto. Il disposto costituzionale, com'è noto, reca la disciplina di una relazione che contempla il partito, nelle cui liste il deputato è selezionato, e i cittadini che ne determinano l'elezione. Le proposizioni costituzionali, pertanto, evocano il principio della rappresentanza della Nazione e il divieto del mandato imperativo: temi strettamente collegati, come una «endiadi normativa [in cui] il secondo trova infatti nel primo il proprio fondamento, e il primo trova nel secondo la propria concretizzazione»<sup>64</sup>.

A conforto di questa interpretazione depone anche la giurisprudenza costituzionale<sup>65</sup>, allorché ha dichiarato infondata la questione di legittimità sollevata su una legge votata da alcuni parlamentari, conformemente alle indicazioni del proprio gruppo, in presunta violazione dell'art. 67 Cost. In questa occasione, la Corte ha chiarito come il divieto di mandato imperativo «importa che il parlamentare è libero di votare secondo gli indirizzi del suo partito ma è anche libero di sottrarsene», in una prospettiva che valorizza l'autonomia politica, nell'ambito della determinazione delle scelte dei singoli, nell'esercizio del mandato. Inoltre – ha aggiunto la Corte – «nessuna norma potrebbe legittimamente disporre che derivino conseguenze a carico del parlamentare per il fatto che egli abbia votato contro le direttive del partito», confermando in questo modo l'irrilevanza giuridica di vincoli di qualsivoglia natura, nonché l'esclusione dell'azionabilità in giudizio e dell'efficacia imperativa di mandati di qualunque provenienza<sup>66</sup>. Ne deriva che la disciplina del partito non contrasta con quella costituzionale che, invero, si pone come garanzia del parlamentare: da un lato attraverso l'inefficacia delle sanzioni che il partito potrebbe adottare nei confronti di parlamentari “indisciplinati” (ad esempio, lettere di dimissioni in bianco, firmate al

---

<sup>62</sup> Come dimostra anche la Legislatura in corso, il transfughismo parlamentare si manifesta dopo che il governo scaturito dai risultati elettorali entra in crisi.

<sup>63</sup> Cfr. R. TERREO, *Libertà di mandato del deputato e appartenenza al gruppo in sei ordinamenti parlamentari*, in *Forum Quaderni Costituzionali*, 2018, 3.

<sup>64</sup> Cfr. L. CIAURRO, *Art. 67*, in R. BIFULCO, A. CELOTTO, M. OLIVETTI (a cura di), *Commentario alla Costituzione, II – Artt. 55-100*, Utet, Torino, 2006, 1290.

<sup>65</sup> Cfr. Corte cost., sent. n. 14 del 1964.

<sup>66</sup> Sul punto, cfr. R. TERREO, *Libertà di mandato del deputato e appartenenza al gruppo in sei ordinamenti parlamentari*, cit., 2018, 3.

momento dell'accettazione della candidatura senza l'indicazione della data e successivamente completate dal partito che vuole sanzionare uno dei suoi membri eletti, sanzioni pecuniarie – cfr. *infra* par. 5.2), dall'altro attraverso il riconoscimento della possibilità che un parlamentare possa cambiare gruppo politico di appartenenza nel corso della Legislatura<sup>67</sup>. Un rafforzamento della regola costituzionale è dato, inoltre, anche dalla convenzione secondo cui le dimissioni di un deputato si considerano effettive soltanto se accettate dall'Assemblea. E, peraltro, resta intatto il potere di esclusione del gruppo, che può in ogni momento espellere il parlamentare secondo le procedure interne, fermo restando che il medesimo conserva intatto il suo *status* come tale, con l'iscrizione al gruppo misto.

Nella dinamica conflittuale, pertanto, non configurandosi vincoli giuridici per il deputato “dissidente” in ragione del mancato adempimento alle “direttive” di partito, le principali ipotesi di azione per il *leader* rimasto soccombente nel confronto politico sono due: l'uscita dal gruppo cui apparteneva (quale ipotesi personale di dissenso e alternativa di azione politica) con passaggio al gruppo misto; il trasferimento personale o di quanti (la struttura servente o la corrente di riferimento) intendano seguirne la linea, in un gruppo preesistente (ipotesi personale o collegiale); la costituzione, ove consentita dai numeri e dai regolamenti, di un gruppo autonomo<sup>68</sup>.

In questo contesto, è parso utile considerare, attraverso l'analisi dei dati sulla mobilità parlamentare e sulle principali vicende dei gruppi, quale sia il confine tra l'esercizio delle prerogative costituzionali riconosciute al parlamentare e gli ipotetici abusi o degenerazioni che da essi possono derivare, anche, per esempio, quando quelle prerogative si prestino a non perseguire pienamente l'interesse nazionale.

L'analisi dei dati dimostra come la XVII Legislatura sia segnata, nel quadro dell'esperienza repubblicana, dal più alto tasso di mobilità parlamentare: sia di singoli deputati, sia di gruppi, con un rimarchevole ricorso alla estinzione dei gruppi esistenti e alla costituzione di gruppi nuovi.

---

<sup>67</sup>Cfr. R. BIN, G. PITRUZZELLA, *Diritto costituzionale*, cit., 66; S. CURRERI, *Democrazia e rappresentanza politica. Dal divieto di mandato al mandato di partito*, II, Firenze University press, Firenze, 2004, 21, dove è sostenuto che «La libertà del parlamentare, seppure infedele, è quindi l'estremo prezzo che in democrazia si è costretti a pagare pur di garantire la dialettica nel gruppo, nel partito e, conseguentemente, nelle aule parlamentari, altrimenti ridotte ad un ruolo coreografico: senza possibilità di “tradimento” non vi sarebbe democrazia!».

<sup>68</sup> Nell'ambito della XVII Legislatura sembra venire in rilievo un considerevole legame tra la proliferazione dei gruppi parlamentari e le tensioni interne al partito personale, specie per quanto riguarda le vicende costitutive dei gruppi *Nuovo Centro Destra (NCD)*, *Leu* e *Articolo 1*. Per NCD il conflitto si apre tra il *leader*, Silvio Berlusconi, e il segretario del partito de Il Popolo della Libertà, Angelino Alfano, anche in ragione del tentativo di quest'ultimo di costruire e corroborare una propria posizione di autonomia, le cui ricadute si sono prodotte nella costituzione in Parlamento di gruppi separati. Nello schieramento di centro-sinistra, invece, si registra un contrasto tra il segretario del Partito Democratico, Matteo Renzi, a seguito della vittoria elettorale ottenuta alle elezioni primarie, e l'organizzazione interna alla *leadership* del medesimo partito; in questo caso non si tratta soltanto di un contrasto tra *leaders*, ma di una profonda incompatibilità tra il *leader* e la struttura del partito.

Sono stati, infatti, ben 347 i parlamentari (207 deputati e 140 senatori) che hanno cambiato gruppo o che sono stati interessati da cambi di denominazione del gruppo di appartenenza, per un totale di 566 movimenti<sup>69</sup>.

Specificamente, alla Camera, si sono totalizzati 313 cambi di gruppo, con 207 deputati coinvolti, il 32,86% del totale. Al Senato gli spostamenti sono stati 253, con 140 senatori transfughi (il 43,57%).

Quanto ai gruppi: a fine Legislatura, sono stati registrati 11 gruppi alla Camera dei deputati (incluso il gruppo Misto) e 12 al Senato (anche qui, incluso il Misto)<sup>70</sup>; molti tra questi sono il risultato di aggregazioni costituite in Parlamento, slegate da partiti politici, dei quali, pertanto, tali gruppi non rappresentano la proiezione parlamentare<sup>71</sup>.

Più nel merito: a inizio Legislatura, al Senato, si erano costituiti 8 gruppi<sup>72</sup>; i mutamenti prodotti dalle forze politiche nel corso della Legislatura ne hanno incrementato il numero a 12<sup>73</sup>, Misto incluso, con la formazione di 7 nuovi gruppi e l'estinzione di 3<sup>74</sup>.

Alla Camera, invece, ai 6 gruppi parlamentari costituitisi a inizio Legislatura<sup>75</sup>, se ne sono aggiunti 5 in corso d'opera: di questi, 3 costituitisi *pleno iure* – in quanto composti da almeno 20 deputati<sup>76</sup> – e 2 costituitisi in deroga, con l'autorizzazione dell'Ufficio di Presidenza ex art. 14, co. 2, del Regolamento<sup>77</sup>.

---

<sup>69</sup> Cfr. Dati Openpolis, *Cosa succede in parlamento nell'ultima settimana della legislatura*, 28 dicembre 2017.

<sup>70</sup> Per un quadro dettagliato alla Camera, cfr. <https://parlamento17.openpolis.it/i-gruppi-in-parlamento/camera> e al Senato: <https://parlamento17.openpolis.it/i-gruppi-in-parlamento/senato>.

<sup>71</sup> Cfr. L. BARTOLUCCI, *I gruppi parlamentari nella XVII legislatura: cause e conseguenze della loro moltiplicazione*, in *Osservatorio sulle fonti*, 2, 2018, 13.

<sup>72</sup> Si tratta dei seguenti gruppi: *Partito democratico*, *Popolo della Libertà* (ora *Forza Italia - Il Popolo della Libertà XVII Legislatura*), *Movimento 5 Stelle*, *Scelta civica* (poi sciolto), *Lega Nord e autonomie*, *Per le Autonomie*, *Grandi Autonomie e Libertà* e *Misto*. Tra i gruppi costituiti in corso di Legislatura vi sono: *Nuovo Centro Destra* (ora *Alternativa Popolare - Centristi per l'Europa - NCD*), *Alleanza Liberalpopolare - Autonomie*, *Federazione della Libertà* (*Idea-Popolo e Libertà*), *Articolo 1 - Movimento democratico e progressista*, *Scelta civica con Monti*, *Conservatori e riformisti italiani* (questi ultimi due scolti prima del termine della Legislatura).

<sup>73</sup> Tutti costituiti di diritto, come gruppi ordinari (*Nuovo Centrodestra*, ora *Area Popolare (Ncd-Centristi per l'Italia)*; *Conservatori e Riformisti italiani*, ora *Conservatori e Riformisti*; *Alleanza Liberalpopolare-Autonomie (ALA)*, ora *ALA - Scelta Civica per la Costituente Liberale e Popolare* e, infine, *Articolo 1 - Movimento democratico e progressista*), di cui uno oggi sciolto (*Scelta Civica con Monti per l'Italia*, poi *Scelta Civica per l'Italia*).

<sup>74</sup> Cfr. S. CURRERI, *Osservazioni a prima lettura sulla riforma organica del Regolamento del Senato*, in *Rassegna Parlamentare*, 2018, 1; a questo computo occorre aggiungere le sei componenti politiche presenti nel Gruppo Misto, riconosciute indirettamente ex art. 156-bis del regolamento, che si sono costituite ad inizio o in corso di Legislatura.

<sup>75</sup> Si tratta di: *Partito democratico*, *Movimento 5 Stelle*, *Il Popolo della Libertà - Berlusconi Presidente*, *Scelta Civica per l'Italia*, *Sinistra Ecologia Libertà* e *Lega Nord e Autonomie*.

<sup>76</sup> *Nuovo Centrodestra*, *Per l'Italia*, oggi *Democrazia Solidale - Centro Democratico e il suddetto Articolo 1 - Movimento Democratico e Progressista*).

<sup>77</sup> Si tratta di: *Fratelli d'Italia e Scelta Civica verso cittadini per l'Italia-MAIE*, oggi *Scelta civica - ALA per la costituente liberale e popolare - MAIE*.

A questi gruppi vanno aggiunte le 7 componenti politiche del gruppo Misto: 3 costituite a inizio<sup>78</sup> e 4 in corso<sup>79</sup> di Legislatura.

In definitiva, nel complesso dei gruppi e delle componenti politiche del Misto, a fine Legislatura vi erano 18 soggetti politici alla Camera e 18 al Senato<sup>80</sup>.

Questi dati legittimano forse quegli interrogativi da cui si è partiti in premessa e inducono a ricercare le ragioni alla base dell'elevato tasso di mobilità registrato. Tra le motivazioni principali, vi sono certamente quelle correlate agli equilibri e alla stabilità di governo, ovvero alla costituzione o alla permanenza di gruppi nella maggioranza: nella XVII Legislatura tali vicende si sono prodotte in prevalenza nel quadro dei rapporti interni alla maggioranza di governo, soprattutto in considerazione dall'appoggio delle forze parlamentari alle riforme istituzionali, riverberandosi sulle dinamiche degli organi parlamentari, sull'organizzazione e sul funzionamento delle Camere.

In questo quadro, la conformazione dei gruppi ha certamente risentito di quello che è stato definito il doppio «strappo berlusconiano»<sup>81</sup>, dal quale derivò l'uscita del Popolo della libertà dalla maggioranza di governo. Tuttavia, nonostante l'uscita dalla maggioranza, Forza Italia, all'inizio dell'esperienza del Governo Renzi, aveva continuato a sostenere le riforme istituzionali in virtù del c.d. «Patto del Nazareno», poi infranto in occasione dell'elezione del Presidente della Repubblica<sup>82</sup>. Il percorso messo in campo per la riforma costituzionale ha fortemente condizionato le vicende dei gruppi<sup>83</sup>, favorendo la costituzione di gruppi politicamente in dissenso ma non pregiudizialmente ostili alle riforme.

Certo, la mobilità del parlamentare, anche se non sanzionata in sede istituzionale, lo è in sede politica. Basti guardare ai risultati delle elezioni del 4 marzo 2018<sup>84</sup> per registrare una vera e propria sanzione nei

---

<sup>78</sup> *Maie-Movimento Associativo italiani all'estero, Centro democratico e Minoranze linguistiche.*

<sup>79</sup> *Conservatori e Riformisti, Alternativa libera – Possibile, Udc, Usei-Idea, Fare!-Pri e Partito socialista italiano (Psi) – Liberali per l'Italia (Pli).*

<sup>80</sup> Appare utile, in chiave di comparazione, considerare il dato dei gruppi presenti nell'altro ramo del Parlamento: alla Camera, nel medesimo periodo, sono stati costituiti 7 gruppi: il Misto, al cui interno sono state costituite 5 componenti politiche (+*Europa-Centro democratico; Civica popolare-Ap-Psi-Area civica; Maie-movimento associativo italiani all'estero; Minoranze linguistiche; Noi con l'Italia-Usei*); ed uno autorizzato. Al Senato, invece, 7 gruppi, incluso il Misto, nel quale vanno computate le 6 componenti formatesi (*Misto-LeU; Misto-PSI-MAIE; Misto-PEcEB; Misto-USEI; MistoMAIE; Misto-PSI*). Per una puntuale ricostruzione dei gruppi nella XVII Legislatura, si v. G. LASORELLA, *Aggiornamenti e sviluppi in tema di programmazione dei lavori, tra decreti-legge e maggioranze variabili*, in *Il Filangieri, Quaderno 2015-2016*, 2016, spec. 57 s.

<sup>81</sup> Cfr. L. BARTOLUCCI, *I gruppi parlamentari nella XVII legislatura: cause e conseguenze della loro moltiplicazione*, cit., 14; la scissione fu accelerata dal voto del Senato sulla decadenza di Berlusconi dalla carica di senatore e da essa si produsse il nuovo *Centro-Destra*.

<sup>82</sup> Quanto alla cronaca istituzionale di questi eventi, si v. [https://www.ilsole24ore.com/art/notizie/2015-02-01/mattarella-eletto-presidente-665-voti-081220.shtml?uuid=ABAKkXnC&refresh\\_ce=1](https://www.ilsole24ore.com/art/notizie/2015-02-01/mattarella-eletto-presidente-665-voti-081220.shtml?uuid=ABAKkXnC&refresh_ce=1).

<sup>83</sup> Conessioni, queste, tra tema della riforma istituzionale, vicende dei gruppi e riforme interne, che si ripetono. Sull'esperienza pregressa, cfr. R. PERNA, *Il restauro regolamentare del procedimento legislativo*, in V. LIPPOLIS, N. LUPO (a cura di), *Il Parlamento dopo il referendum costituzionale*, in *Il Filangieri, Quaderni 2015-16*, Jovene, Napoli 2017, 83.

<sup>84</sup> Per il quadro dei risultati, cfr. <http://www.interno.gov.it/it/speciali/elezioni-2018>.

confronti dei partiti sorti a seguito della formazione di un gruppo parlamentare, talvolta neanche come gruppo autonomo, ma come etichetta aggiunta ad un gruppo preesistente. Sul punto, è utile guardare ai risultati ottenuti dalle forze politiche di *Liberi e Uguali*, di *Area Popolare* e *ALA*. Il Partito di Pietro Grasso, presentatosi alle elezioni, si è attestato poco sopra il 3% dei voti (3,38% alla Camera e 3,27% al Senato); mentre *AP* (*Area Popolare*, prima *NCD*) e *ALA* non si sono neppure presentati alle elezioni (nel caso di *AP* non col nome del gruppo e subendo un'ulteriore scissione). È questo un dato di particolare interesse, perché dimostra che quelli nati in Parlamento sono gruppi politici espressione di parlamentari, e non di forze politiche connotate da identità programmatica, le quali rinunciano persino a presentarsi alle elezioni. Questo fenomeno, peraltro, non costituisce un inedito nell'esperienza repubblicana<sup>85</sup>: nelle ultime Legislature, la tendenza alla moltiplicazione dei gruppi in corso di Legislatura, anche in assenza di corrispondenza con partiti o movimenti politici, si era già manifestata<sup>86</sup>.

Le cause del trasformismo parlamentare della XVII Legislatura sono dunque rinvenibili nelle vicende politiche qui segnalate, ma non soltanto: il dato istituzionale, connesso alle disposizioni regolamentari recanti i requisiti per la costituzione, la permanenza e lo scioglimento dei gruppi, nonché l'interpretazione «volutamente lasca»<sup>87</sup> che di esse si è data in sede applicativa sono stati dirimenti nella stabilizzazione delle tendenze considerate<sup>88</sup>.

---

<sup>85</sup> Ancora su questi profili, Cfr. L. BARTOLUCCI, *I gruppi parlamentari nella XVII legislatura: cause e conseguenze della loro moltiplicazione*, cit., 15. Si pensi al Gruppo *CCD* nato nella XI legislatura prima delle elezioni del 1994, poi presentatosi alle elezioni; al gruppo dell'Ulivo, costituitosi all'inizio della XV legislatura che ha «per più versi anticipato la costituzione e che, nel novembre 2007, ha mutato la sua denominazione in 'Partito democratico'», così L. GIANNITI, N. LUPO N., *Corso di diritto parlamentare*, cit., 114; cfr. R. BIN, *Rappresentanza e Parlamento. I gruppi parlamentari e i partiti*, cit., 253.

<sup>86</sup> Cfr. N. LUPO, *La disciplina dei gruppi parlamentari nel mutare delle leggi elettorali*, cit., 15.

<sup>87</sup> Cfr. S. CURRERI, *Gruppi parlamentari, libertà di mandato e norme anti-transfughismo*, cit., 3.

<sup>88</sup> *Ibidem*: «[nella XVII Legislatura] si è visto di tutto e in particolare gruppi autorizzati nonostante corrispondenti a liste diverse presentatesi in coalizioni elettorali opposte (è il caso alla Camera del gruppo *Per l'Italia – Centro democratico*). Gruppi composti da un numero inferiore di parlamentari rispetto a quello prescritto e che, ciò nonostante, anziché sciolti o autorizzati, sono mantenuti 'in tolleranza', in attesa (talora vana) che riacquistino il prescritto requisito numerico (è il caso alla Camera dei gruppi *Scelta civica per l'Italia*, ora *Civici e Innovatori* e *Lega Nord e Autonomie*, ora *Lega Nord e Autonomie – Lega dei Popoli – Noi con Salvini*, composti rispettivamente da sedici e da diciannove deputati; al Senato il gruppo *Conservatori e Riformisti*, composto da appena nove senatori, viene tenuto in vita nonostante l'art. 14.6 r. S. ne prescriva chiaramente e nettamente in tali casi lo scioglimento, salvo autorizzazione del Consiglio di Presidenza, finora non concessa). Infine, alla Camera, il/la Presidente della Camera – al(la) quale, e non all'Ufficio di Presidenza, compete in via esclusiva la decisione in merito – ha autorizzato la costituzione nel gruppo misto di componenti politiche composte da meno di dieci deputati (purché almeno tre) benché prive degli stringenti requisiti richiesti dall'art. 14.5 r. C. e cioè il rappresentare 'un partito o movimento politico, la cui esistenza, alla data di svolgimento delle elezioni per la Camera dei deputati, risulti in forza di elementi certi e inequivoci, e che abbia presentato, anche congiuntamente con altri, liste di candidati ovvero candidature nei collegi uninominali', così contribuendo a consolidare la discutibilissima prassi per cui il diritto a costituirsi in componente politica non si nega a nessuno».

In questo quadro, innanzi a modalità di esercizio del libero mandato parlamentare segnate da una certa “disinvoltura”, sono rinvenibili le principali ragioni del transfughismo parlamentare della XVII Legislatura<sup>89</sup>. Fenomeno che, invece, era tendenzialmente sconosciuto nelle prime fasi dell’esperienza repubblicana, in considerazione di quanto osservato sulle caratteristiche del sistema partitico del tempo. Con la fine del radicamento ideologico nell’appartenenza politica, l’avvio di una competizione elettorale programmata e la stabilizzazione di processi di alternanza, il fenomeno della mobilità o del trasformismo, comunque lo si voglia considerare (circostanza fisiologica o patologica nella dimensione politico-parlamentare), ha registrato un incremento.

In particolare dalla XIII legislatura fino a oggi, la mobilità parlamentare ha assunto dimensioni sempre più significative, risultando nei fatti normalizzata<sup>90</sup>.

È su questo problematico crinale – dall’eccezione alla normalità – che pare forse utile collocare qualche riflessione intesa a comprendere se sia possibile individuare degli elementi di bilanciamento tra libertà ed eccessi di libertà parlamentare.

Al riguardo, specialmente per quanto attiene ai temi del transfughismo e della proliferazione dei gruppi formati in sede esclusivamente parlamentare – quelli, cioè, come si è detto, costituiti in deroga a una appartenenza politica esterna – vi sono opinioni discordanti, su cui si sono affermate linee di pensiero divergenti anche nel dibattito pubblico.

Quanto alla libertà costituzionale di mandato dell’eletto, quale «presupposto ineliminabile della democrazia rappresentativa parlamentare (art. 67 Cost.)»<sup>91</sup>, occorre considerare che essa è declinata come «la libertà del parlamentare di sottrarsi alla disciplina del gruppo corrispondente al partito nelle cui liste è stato eletto, fino ad abbandonarlo e crearne di nuovi». In tal senso, tale libertà si configura come il «caro ma necessario prezzo che il sistema deve pagare pur di garantire al rappresentante quella libertà senza di cui non vi sarebbe né dialettica parlamentare, né democrazia: ma un’oligarchia in cui i *leader* dei partiti potrebbero facilmente ottenere il docile e pavido consenso degli eletti attraverso la minaccia della revoca del loro mandato»<sup>92</sup>.

Gli eccessi di libertà parlamentare, invece, sono fortemente condannati nel dibattito pubblico e considerati come una sorta di “truffa” elettorale in deroga all’indirizzo politico indicato in occasione del

---

<sup>89</sup> *Ivi*, 4: «Fenomeno non solo italiano, perché legato alla crisi d’identità culturale, sociale e politica che attraversa, ancor prima dei rappresentanti, i rappresentati, ma che nel nostro paese si manifesta in modo affatto peculiare, attraverso tendenze disgregatrici e individualiste non presenti in tal misura negli altri partiti politici europei».

<sup>90</sup> Andamento in espansione già a partire dalla XII Legislatura, cfr. C. DE CARO, *I gruppi parlamentari nella XII legislatura*, in *Rassegna parlamentare*, 2, 1996, 351-413, ma con una accelerazione nella XIII, Cfr. S. CURRERI, *I gruppi parlamentari nella XIII legislatura*, in *Rassegna parlamentare*, 2, 1996, 263-340.

<sup>91</sup> Cfr. ID, *Gruppi parlamentari, libertà di mandato e norme anti-transfughismo*, cit., 5.

<sup>92</sup> *Ibidem*.

voto popolare. Di questo generalizzato sentimento della pubblica opinione le forze politiche, non senza venature demagogiche, hanno variamente tentato di rendersi interpreti: in alcuni casi anche attraverso aspre polemiche tese alla introduzione di vincoli di mandato, in un modello di democrazia non più rappresentativa, bensì diretta, segnata anche dal dominio della rete<sup>93</sup>.

Tra le diverse posizioni in campo, pur condividendosi l'esigenza di provvedere a misure di bilanciamento tra interessi in gioco, è parso ragionevole considerare soluzioni mediane, ancorate al concetto della democrazia rappresentativa, quale democrazia – ovviamente – fondata sui partiti e sulle garanzie dei parlamentari<sup>94</sup>. D'altronde, l'idea di comprimere la libertà di mandato condurrebbe alla negazione del concetto della decisione politica nella sede rappresentativa, imbrigliando la relazione di rappresentanza dentro schemi rigidi. Così come, al contrario, l'assolutizzazione del principio della libertà di mandato privo di una cornice regolativa ragionevole, intesa a valorizzare prassi virtuose, favorirebbe l'inefficienza dei processi di selezione e decisione politica, alimentando un clima ulteriore di delegittimazione della classe politica.

Per meglio inquadrare questi temi, occorre muovere dalle dinamiche del circuito della rappresentanza politica: «circuito che, per Costituzione, è ascendente, non discendente»<sup>95</sup>, nella misura in cui i partiti non sono, come nell'epoca statutaria, «clubs di parlamentari che si uniscono e disgregano in base ai loro interessi»<sup>96</sup>, ma costituiscono «lo strumento (art. 49 Cost.) attraverso cui il popolo sovrano (art. 1 Cost.) concorre alla determinazione della politica nazionale. Di questo processo di legittimazione democratica del potere – dalla fase pre-elettorale, al momento elettorale, sino alla costituzione degli organi parlamentari – i gruppi parlamentari rappresentano la proiezione e la ricaduta ultima, nella sede istituzionale (artt.72.3 e 82.2 Cost.)»<sup>97</sup>.

In virtù di questo circuito, la creazione dei gruppi parlamentari, espressione della sola volontà degli eletti, perciò slegati da qualsiasi partito politico di riferimento, si presenta – almeno nella forma esasperata mostrata nella XVII Legislatura – come una degenerazione di un sistema favorito innanzitutto dalle maglie larghe del dato normativo-regolamentare, in un impianto patologico che lede sia la rappresentatività che la funzionalità delle Camere<sup>98</sup>.

---

<sup>93</sup> Anche per ulteriori indicazioni, in considerazione dell'impiego della tecnologia, cfr. M. CALISE, F. MUSELLA, *Il principe digitale*, Laterza, Roma-Bari, 2019; e, nella selezione interna, si v. U. RONGA, *La selezione delle candidature*, cit., spec. 62 s.,.

<sup>94</sup> Sul punto, anche per un'analisi più ampia sul rapporto tra le ricadute della crisi dei partiti e i rimedi messi in campo, si v. M. BELLETTI, *La crisi della rappresentanza alla base della crisi del divieto di vincolo di mandato*, in *Osservatorio Costituzionale*, 1, 2020, spec. 156 s.

<sup>95</sup> S. CURRERI, *Gruppi parlamentari, libertà di mandato e norme anti-transfugismo*, cit., 6.

<sup>96</sup> *Ibidem*.

<sup>97</sup> *Ibidem*.

<sup>98</sup> *Ibidem*.

Pertanto, allo scopo di porre rimedio a queste degenerazioni, si è rivelato necessario l'intervento sia sulla legislazione elettorale<sup>99</sup> sia sulla disciplina regolamentare relativa a costituzione, permanenza e scioglimento dei gruppi parlamentari, nella prospettiva di colmare il disallineamento con il contesto politico-elettorale. Lungo questo crinale si pone la recente riforma del regolamento del Senato.

## **5. Tentativi istituzionali e rimedi privati per limitare la mobilità parlamentare**

### **5.1. Il tentativo istituzionale. La nuova disciplina dei gruppi nella riforma del Regolamento del Senato**

Le vicende dei gruppi sin qui considerate e i picchi di mobilità raggiunti nella XVII Legislatura hanno rappresentato un ulteriore fattore di accelerazione per l'intervento di riforma del regolamento del Senato. Approvato nella seduta del 20 dicembre 2017, esso ha assunto i tratti di una riforma organica<sup>100</sup>, che ha interessato numerose disposizioni regolamentari, intesa a razionalizzare, semplificare e aggiornare l'organizzazione e le procedure al Senato, in un progetto ambizioso di «manutenzione istituzionale»<sup>101</sup>. Tale riforma, votata in modo trasversale, si articola in quattro ambiti tematici: Gruppi parlamentari; Commissioni permanenti; semplificazione e razionalizzazione dei lavori; disposizioni di coordinamento<sup>102</sup>. Tra questi, le misure più innovative, di interesse ai nostri fini e destinate ad assumere rilievo maggiore nel contesto extraparlamentare, sono quelle “antiframmentazione” e “antitransfughismo”: espressioni con cui ci si riferisce a quei rimedi normativi alle degenerazioni di cui si è detto, e che delinea la nuova disciplina dei gruppi parlamentari.

L'iter che ha condotto all'approvazione della riforma, anche per le modalità di attuazione e per il considerevole consenso registrato, è stato accolto come un «insperato miracolo»<sup>103</sup>, a maggior ragione nel contesto di una Legislatura difficile, segnata dalla costante conflittualità tra le forze politiche, specie in occasione del percorso che ha condotto al referendum costituzionale. A ben riflettere, questa del progetto di revisione della Costituzione è stata una circostanza dirimente ai fini della riforma del regolamento del

---

<sup>99</sup> Cfr. l. n. 165 del 2017.

<sup>100</sup> La riforma ha interessato circa un terzo dei 167 articoli del Regolamento, approvata dall'Assemblea sulla base di un testo proposto, con a. S. doc. II, 38, XVII, di iniziativa della Giunta per il Regolamento, e recante «Riforma organica del Regolamento del Senato», comunicato alla Presidenza il 14 novembre 2017 ed approvato dal Senato, con modificazioni, il 20 dicembre 2017. Cfr. A. CARBONI, M. MAGALOTI, *Prime osservazioni sulla riforma organica del Regolamento del Senato*, in *federalismi.it*, 1, 2018, 34.

<sup>101</sup> La locuzione si intenda con la seguente accezione: «La manutenzione istituzionale deve mirare a razionalizzare il governo parlamentare delineato dalla Costituzione repubblicana», così G. DI COSIMO, *Le riforme istituzionali dopo il referendum*, in *Costituzionalismo.it*, 2, 2017, 11 s.

<sup>102</sup> Cfr. A. CONTIERI, *La nuova disciplina dei Gruppi parlamentari a seguito della riforma del regolamento del Senato*, in *Forum Quaderni costituzionali*, 3, 2018, 1.

<sup>103</sup> Così, il senatore a vita Giorgio Napolitano, in un messaggio inviato al relatore Calderoli e letto da questi a margine della seduta del 20 dicembre 2017, Cfr. a. S. res. sten., seduta 20 dicembre 2017, 94.

Senato: un eventuale esito positivo del *referendum*, infatti, avrebbe probabilmente neutralizzato gli esiti favorevoli della riforma<sup>104</sup>, considerato che il Senato avrebbe avuto connotazioni diverse, anche quanto a composizione e funzioni.

La riforma del regolamento del Senato, nella parte qui di interesse, ha recato una nuova disciplina dei gruppi parlamentari finalizzata, principalmente, al superamento della proliferazione esasperata di gruppi slegati da organizzazioni di partito che si siano presentate alle elezioni<sup>105</sup> e alla limitazione della mobilità degli stessi<sup>106</sup>.

Nella formulazione precedente, l'unico vincolo alla costituzione dei gruppi era, invece, di tipo quantitativo: l'art. 14, co. 4, r. S.<sup>107</sup> disponeva, infatti, che «ciascun gruppo dev'essere composto da almeno dieci Senatori»<sup>108</sup>; ne conseguiva che, in qualsiasi momento della legislatura, dieci senatori, indipendentemente dalla loro provenienza politico-elettorale o da un loro legame a un partito, potessero dare vita a un nuovo gruppo.

Indubbiamente, questa previsione ha rappresentato un lasciapassare considerevole per la propensione al cambiamento dei senatori; e, ancor più, ha contribuito a stabilizzare una tendenza inversa rispetto alla *ratio* della riforma, consentendo che le trasformazioni del sistema partitico si producessero prima in Parlamento e poi nel Paese, vale a dire prima attraverso la costituzione di un nuovo gruppo nella sede

---

<sup>104</sup> Si tratta, come noto, del referendum costituzionale recante *Disposizioni per il superamento del bicameralismo paritario, la riduzione del numero dei parlamentari, il contenimento dei costi di funzionamento delle istituzioni, la soppressione del CNEL e la revisione del titolo V della parte II della Costituzione*, cfr. <http://www.repubblica.it/static/speciale/2016/referendum/costituzionale>.

<sup>105</sup> Cfr. S. CURRERI, *Gruppi parlamentari e norme anti-transfughismo*, cit., 117 s. Ciò diviene possibile attraverso l'introduzione – accanto a quello (già previsto) numerico dei dieci Senatori – di un requisito di natura squisitamente politica: ovvero della necessaria corrispondenza tra gruppo parlamentare e soggetto politico presentatosi alle elezioni: Art. 14, comma 4, r. S. riformato: «Ciascun Gruppo dev'essere composto da almeno dieci Senatori e deve rappresentare un partito o movimento politico, anche risultante dall'aggregazione di più partiti o movimenti politici, che abbia presentato alle elezioni del Senato propri candidati con lo stesso contrassegno, conseguendo l'elezione di Senatori. Ove più partiti o movimenti politici abbiano presentato alle elezioni congiuntamente liste di candidati con il medesimo contrassegno, con riferimento a tali liste, può essere costituito un solo Gruppo, che rappresenta complessivamente tutti i medesimi partiti o movimenti politici. È ammessa la costituzione di Gruppi autonomi, composti da almeno dieci Senatori, purché corrispondenti a singoli partiti o movimenti politici che si siano presentati alle elezioni uniti o collegati. I Senatori che non abbiano dichiarato di voler appartenere ad un Gruppo formano il Gruppo misto».

<sup>106</sup> Le linee della riforma aderiscono quindi perfettamente alla necessità, divenuta oltremodo evidente nella XVII legislatura, di porre un freno agli aspetti patologici che hanno connotato, in negativo, l'esperienza parlamentare italiana, dove la proliferazione dei gruppi parlamentari e del c.d. “transfughismo”, hanno raggiunto livelli critici. Così S. CURRERI, *Gruppi parlamentari e norme anti-transfughismo*, cit., spec. 4 e 117.

<sup>107</sup> Vigente nell'ordinamento italiano sin dall'introduzione delle norme che riconoscevano i gruppi alla Camera nel 1920, si v. N. LUPO, *La disciplina dei gruppi parlamentari, nel mutare delle leggi elettorali*, cit., 5.

<sup>108</sup> Come analogamente il regolamento della Camera vigente dispone: «Per costituire un Gruppo parlamentare occorre un numero minimo di venti deputati».

istituzionale e poi del conseguente partito fuori dalla sede istituzionale: un meccanismo «*up-down*»<sup>109</sup>, che ha snaturato la tradizionale valenza dei gruppi come «proiezione dei partiti in Parlamento»<sup>110</sup>.

Un requisito qualitativo, più che altro ibrido, era invece previsto nel comma successivo della medesima disposizione, in forza del quale il Consiglio di Presidenza poteva autorizzare la costituzione di gruppi parlamentari con meno di dieci senatori: gruppi, questi, denominati *in deroga* o *autorizzati*, formati da almeno cinque senatori, purché rappresentativi di un partito organizzato nel Paese che avesse ottenuto un certo numero di eletti<sup>111</sup>.

Al fine di contenere le degenerazioni che questa disposizione, specie per quanto attiene al mero requisito quantitativo, non era in grado di limitare, la Giunta per il regolamento ha proposto l'introduzione di un requisito qualitativo a integrazione di quello numerico: la corrispondenza del gruppo parlamentare a un partito o a un movimento politico che si siano presentati alle elezioni con un proprio contrassegno e abbiano conseguito l'elezione di senatori<sup>112</sup>. Si è inteso affermare, in questo modo, il principio della identità tra soggetto politico e soggetto parlamentare; e, dunque, precludere la costituzione di soggetti in Parlamento privi di una corrispondenza con soggetti esterni con determinati requisiti. In conseguenza di ciò, si è limitata anche l'ipotesi ibrida sopra richiamata, escludendo la possibilità di costituzione di gruppi *in deroga* (anche se composti da più di cinque senatori, adeguatamente rappresentativi secondo quanto illustrato).

L'unica eccezione riguarda le minoranze linguistiche: l'art. 14, co. 5, r. S., infatti, indipendentemente dall'autorizzazione del Consiglio di Presidenza, ammette la costituzione di un gruppo, minore di dieci senatori ma composto da almeno cinque di essi, formato da quanti appartengano alle minoranze

---

<sup>109</sup> Cfr. S. CURRERI, *Gruppi parlamentari e norme anti-transfughismo*, cit., 117 s.

<sup>110</sup> Cfr. N. LUPO, *La disciplina dei gruppi parlamentari, nel mutare delle leggi elettorali*, cit., 13.

<sup>111</sup> Gruppi in deroga al Senato sarebbero stati costituiti con meno di 10, ma almeno 5 senatori «purché rappresentino un partito o movimento organizzato nel Paese che abbia presentato, con il medesimo contrassegno, in almeno quindici regioni, proprie liste di candidati alle elezioni per il Senato ed abbia ottenuto eletti in almeno tre regioni [...]». Alla Camera, l'art. 14, comma 2, tuttora vigente, prevede che l'Ufficio di Presidenza possa autorizzare la costituzione di gruppi in deroga al requisito numerico di venti deputati «purché questo rappresenti un partito organizzato nel Paese che abbia presentato, con il medesimo contrassegno, in almeno venti collegi, proprie liste di candidati, le quali abbiano ottenuto almeno un quoziente in un collegio ed una cifra elettorale nazionale di almeno trecentomila voti di lista validi», così L. GIANNITI, *Gruppi e componenti politiche tra un sistema elettorale e l'altro*, in E. GIANFRANCESCO, N. LUPO (a cura di), *Le regole del diritto parlamentare nella dialettica tra maggioranza e opposizione*, Luiss University Press, Roma, 2007, 31 s.

<sup>112</sup> L'art. 14, co. 4, r. S. del testo riformato prevede una specifica disciplina nei casi in cui più partiti o movimenti abbiano partecipato alle elezioni congiuntamente, presentando liste con il medesimo contrassegno. In tale circostanza, a meno che non scelgano di costituirsi come gruppi indipendenti, corrispondenti ai rispettivi partiti, potranno costituire un solo gruppo rappresentativo dei partiti o movimenti che si sono presentati uniti o collegati rispettando in ogni caso il requisito dei dieci senatori.

linguistiche o siano stati eletti in quelle regioni speciali che prevedono, da statuto, la tutela delle minoranze.

In deroga all'art. 14, co. 1, r. S., inoltre, la riforma reca una novità per i senatori a vita, prevedendo che essi possano anche non appartenere ad alcun gruppo<sup>113</sup>.

Quanto alle vicende di costituzione dei gruppi in corso di Legislatura, l'art. 15, co. 3, r. S. ammette, quale ipotesi di deroga al generalizzato limite, la possibilità di costituzione di nuove formazioni in due casi soltanto: se queste siano il prodotto della fusione di gruppi preesistenti o derivino dalla scissione di un gruppo formato da forze politiche che si erano presentate alle elezioni unite o collegate<sup>114</sup>, in entrambi i casi nel rispetto dei requisiti di cui all'art. 14, co. 4. r. S.

Quanto al fenomeno del transfughismo, la riforma è stata orientata all'introduzione di un regime sanzionatorio volto a contenerne l'estensione. Tra le misure proposte<sup>115</sup> è prevalsa la previsione del meccanismo di decadenza del senatore soltanto da determinate cariche<sup>116</sup>. In ispecie, la riforma ha ampliato il novero dei destinatari ai fini dell'applicazione della sanzione prevista - nel regolamento previgente al Senato ed ancora vigente alla Camera - per la mobilità parlamentare<sup>117</sup>. Questa, in particolare, determinando la decadenza degli eventuali due senatori segretari eletti nel Consiglio di Presidenza «in aggiunta» ai dieci ordinariamente previsti<sup>118</sup>, nell'ipotesi di “cambio di casacca”<sup>119</sup>, prima ancora di rispondere alla funzione deterrente, assumeva una funzione di equilibrio rappresentativo<sup>120</sup> con

---

<sup>113</sup> Così introducendo il primo seme per il riconoscimento della figura del parlamentare cd. “indipendente”, per le cui caratteristiche si v. A. CIANCIO, *Disciplina di gruppo e tutela del parlamentare dissenziente*, in *federalismi.it*, 2018, 13, 8 s.

<sup>114</sup> Cfr. A. CONTIERI, *La nuova disciplina dei Gruppi parlamentari a seguito della riforma del regolamento del Senato*, cit., 9.

<sup>115</sup> Tra le proposte: l'introduzione di un obbligo per i senatori che escono dal gruppo di appartenenza di iscriversi al gruppo misto; la previsione di un numero più alto di senatori per costituire un gruppo in corso di Legislatura; in tal senso S. CURRERI, *Gruppi parlamentari e norme anti-transfughismo*, cit., 139 s.; circa la proposta di quantificare all'inizio della Legislatura la consistenza dei gruppi senza considerare i successivi spostamenti, si v. E. CATELANI, *Manutenzione dei Regolamenti parlamentari come strumenti di inizio di una mediazione politica*, in *Costituzionalismo.it*, 2, 2017, 34; oppure chi ha pensato alla decadenza dalla Commissione di appartenenza, S. CECCANTI, *A costituzione invariata (ma non pecciamo di iperrealismo?)*. *La priorità è la disciplina dei Gruppi*, in *Il Filangieri, Quaderno 2015-2016*, 2016, 21 s.

<sup>116</sup> Il che vuol dire circoscrivere, forse limitandolo, il *target* della disposizione e lo stesso effetto deterrente alla mobilità.

<sup>117</sup> Inoltre, i casi di applicazione della sanzione alla mobilità parlamentare, prevista con l'introduzione nel 1999 dell'art. 5 comma 2-*quater* r. S. Così l'art. 5, co. 2-*quater*, r. S.: «I Segretari che, eletti ai sensi dei commi 2-*bis* e 2-*ter*, entrino a far parte di un Gruppo parlamentare diverso da quello al quale appartenevano al momento dell'elezione, decadono dall'incarico».

<sup>118</sup> Ai sensi dell'art. 5, co. 2-*bis* r. S.

<sup>119</sup> Art. 5, co. 2-*bis*, r. S.: «Al fine di assicurare una più adeguata rappresentatività del Consiglio di Presidenza, i Gruppi parlamentari che non siano in esso rappresentati possono richiedere che si proceda all'elezione di altri segretari. Su tali richieste delibera il Consiglio di Presidenza. Il numero degli ulteriori Segretari non può essere in ogni caso superiore a due».

<sup>120</sup> Ad esempio laddove il senatore segretario eletto “in aggiunta” fosse entrato a far parte, in corso di Legislatura, in un gruppo già rappresentato in seno all'ufficio di Presidenza.

L'aggiunta del comma 1-*bis*, all'art. 13 r. S. Infatti, tale sanzione è stata estesa a tutti i segretari, e non più soltanto a quelli eventualmente eletti in sovrannumero per integrare la rappresentatività dei gruppi, a tutti i Vice Presidenti del Senato<sup>121</sup>, nonché a tutti i membri degli Uffici di Presidenza delle Commissioni permanenti<sup>122</sup>.

Alla previsione di un siffatto regime sanzionatorio, e nella prospettiva di tutelare il senatore dall'abuso del gruppo, è prevista una deroga specificamente nelle ipotesi in cui il cambio di gruppo non sia espressione di un atto arbitrario ma derivi, ad esempio, dall'espulsione deliberata dal gruppo, ovvero dallo scioglimento o dalla fusione di questo<sup>123</sup>.

A completamento dell'esame della nuova disciplina, allo scopo di incentivare la continuità dei gruppi nel passaggio da una Legislatura all'altra<sup>124</sup>, è stata infine introdotta, attraverso la modifica dell'art. 16-bis, co. 10, r. S.<sup>125</sup>, una misura di carattere finanziario: «nel caso in cui un Gruppo parlamentare non sia più costituito nella legislatura successiva, gli eventuali avanzi di gestione sono restituiti al bilancio del Senato». Contestualmente, al fine di temperare l'impatto della misura, è specificato che «si considera ricostituito, in ogni caso, anche il Gruppo parlamentare che, nella legislatura successiva, assuma una denominazione parzialmente diversa da quella assunta nella precedente legislatura, previa intesa tra i rispettivi Presidenti dei Gruppi interessati»<sup>126</sup>.

---

<sup>121</sup> Cfr. A. CARBONI, M. MAGALOTTI, *Prime osservazioni sulla riforma organica del Regolamento del Senato*, in *federalismi.it*, 1, 2018, 16; vengono, pertanto, esclusi dalla decadenza, in caso di cambio di gruppo, il Presidente del Senato e i senatori questori.

<sup>122</sup> Cfr. art. 27, co. 3-*bis*, r. S.: «I componenti dell'Ufficio di Presidenza che entrano a far parte di un Gruppo diverso da quello al quale appartenevano al momento dell'elezione decadono dall'incarico. Tale disposizione non si applica quando la cessazione sia stata deliberata dal Gruppo di provenienza, ovvero in caso di scioglimento o fusione con altri Gruppi parlamentari».

<sup>123</sup> Ne deriva che, nell'ipotesi della cessazione dell'appartenenza al gruppo deliberata dal gruppo medesimo, la “non decadenza” dalla carica si declina come sanzione per il gruppo che lo ha espulso, non potendo ricoprire quella carica con un proprio membro. Le eccezioni previste, peraltro, riducono la capacità anche preventiva delle disposizioni, in quanto, per conservare la carica, il senatore anziché dimettersi dovrà attendere di essere espulso.

<sup>124</sup> Cfr. M. PODETTA, *La proposta di riforma regolamentare all'esame del Senato. Gli inadeguati colpi di acceleratore di fine legislatura*, in *Nomos. Le attualità del diritto*, 2017, 13.

<sup>125</sup> Art. 16 bis, co., 10, r. S. dispone: «Nel caso in cui un Gruppo parlamentare non sia più costituito nella legislatura successiva gli eventuali avanzi di gestione sono restituiti al bilancio del Senato, salvo l'accantonamento per far fronte ad eventuali spese e contenziosi. Si considera ricostituito, in ogni caso, anche il Gruppo parlamentare che, nella legislatura successiva, assuma una denominazione parzialmente diversa da quella assunta nella precedente legislatura, previa intesa tra i rispettivi Presidenti dei Gruppi interessati. Ove il Gruppo ricostituito intenda subentrare nel patrimonio del Gruppo della precedente legislatura, è tenuto, a cura del suo Presidente e del suo tesoriere, ad istituire un idoneo accantonamento a copertura di eventuali oneri a carico del Gruppo della precedente Legislatura».

<sup>126</sup> *Ibidem*.

Le misure considerate mirano a contenere l'eccesso di disinvoltura della politica e a stabilizzarne i rispettivi processi, nonché a contenere i fenomeni di "ribaltone", anche al fine di assicurare maggiore stabilità agli assetti decisionali e a individuare meccanismi di razionalizzazione della forma di governo.

## 5.2. Un rimedio privato. Il caso del *MoVimento 5 Stelle*

Oltre ai rimedi istituzionali sinora considerati, pare interessante dare conto di qualche ulteriore ipotesi di razionalizzazione delle vicende dei gruppi messa in campo da talune forze politiche.

Al riguardo, il caso del MoVimento 5 Stelle suscita qualche interesse per due ragioni: perché è paradigmatico di una organizzazione che ha dovuto fare i conti con le dinamiche del transfughismo sin dalla sua prima Legislatura in Parlamento<sup>127</sup>; e perché a queste dinamiche ha tentato di porre rimedio attraverso modalità di natura privatistica.

Con riguardo a questa seconda ragione, infatti, il MoVimento ha adottato, nello statuto e nel regolamento del gruppo, alcune disposizioni tese a sanzionare la figura dei parlamentari "disobbedienti"<sup>128</sup>. Si è trattato, com'è noto, di disposizioni su cui sono stati sollevati dubbi di legittimità e di praticabilità, oggetto anche di un vivace dibattito in sede parlamentare<sup>129</sup> e scientifica<sup>130</sup>.

Tra i molteplici temi chiamati in causa in questo dibattito, alcuni assumono un significato decisivo ai fini dei ragionamenti sin qui compiuti: a partire dal ruolo che assume il divieto di mandato imperativo in una democrazia rappresentativa. Di questa esso costituisce un principio strutturale, necessario a «rendere

---

<sup>127</sup> Il *MoVimento 5 Stelle*, infatti, si configura come una struttura partitica che ha dovuto affrontare il tema del transfughismo, non annoverando al suo interno una figura egemone come nell'ambito del partito personale e non essendo la sua base eletta animata da un'ideologia comune in grado di assicurarne una permanente – o quanto meno duratura – unità d'azione. Unitamente a ciò si nota una riduzione, nell'ambito della XVII Legislatura, del margine di manovra del segretario di partito in fase di compilazione della lista bloccata, essendo lo stesso vincolato ai risultati del precedente momento elettorale *intra* partitico svolto per via telematica. Risulta essere pertanto limitata la sua capacità di proiettare in ambito parlamentare il gruppo dirigente ridotto in «funzione servente» ed unito, in assenza dei sopracitati legami ideologici, da un legame di natura personale e politica al *leader*. Sul punto, per una riflessione più ampia, si v. U. RONGA, *La selezione delle candidature*, cit.

<sup>128</sup> I dubbi di legittimità hanno riguardato l'art. 21, co. 5, dello statuto alla Camera – ed analogamente nel regolamento del gruppo al Senato – per il quale «il deputato che abbandona il Gruppo Parlamentare a causa di espulsione, ovvero abbandono volontario, ovvero dimissioni determinate da dissenso politico sarà obbligato a pagare, a titolo di penale, al 'MoVimento 5 Stelle' entro dieci giorni dalla data di accadimento di uno dei fatti sopra indicati, la somma di euro 100.000,00».

<sup>129</sup> Il riferimento è al "carteggio" intercorso tra alcuni deputati (Stefano Ceccanti e Riccardo Magi) e il Presidente della Camera; poi, successivamente, al Senato in termini analoghi. Per una sintesi della vicenda e del suo epilogo, si v. R. BIN, *La strana risposta del presidente Fico: è così che si rilancia il ruolo del Parlamento?*, in *laCostituzione.info*, 18 aprile, 2018. Per un riepilogo della vicenda al Senato, si v. S. CURRELLI, *La legittimità del regolamento interno del gruppo parlamentare del M5S sul tavolo della Presidente del Senato*, in *laCostituzione.info*, 4 luglio 2018.

<sup>130</sup> Temi discussi in occasione della Tavola rotonda, *Gli statuti dei gruppi parlamentari alla prova dell'art. 67 Cost.*, organizzata dall'on. Riccardo Magi, il 16 maggio 2018, presso la Biblioteca della Camera dei deputati; cfr. atti pubblicati in *federalismi.it*, 13, 2018.

possibile l'attività rappresentativa»<sup>131</sup>; ed è pertanto da considerarsi esclusa la prospettiva di una revisione *in peius* dell'art. 67 Cost. per il tramite dell'introduzione di un mandato vincolato in nome della pretesa moralizzazione della vita politico-parlamentare<sup>132</sup>.

Da questa angolazione si dispiega la riflessione intorno all'efficacia e alla portata vincolante delle norme interne dei gruppi parlamentari. In particolare, alla loro natura associativa consegue che le regole da questi poste in essere siano considerate come espressione della «autonomia normativa delle associazioni private»<sup>133</sup>, la cui efficacia è pertanto limitata al loro ordinamento interno, senza che si producano effetti sull'ordinamento generale e quindi, nel caso di specie, sull'esercizio della libertà di mandato<sup>134</sup>. Essa infatti costituisce la garanzia del parlamentare che non solo sarà libero di sottoporsi a quelle stesse norme al momento dell'acquisizione dello *status* di membro del gruppo, ma anche – eventualmente – di sottrarsi in ogni fase della Legislatura<sup>135</sup>.

Inoltre, e specificamente per la disposizione dell'art. 21, co. 5, dello Statuto in commento, permangono dubbi sulla praticabilità della stessa sanzione: la pretesa del gruppo non troverebbe infatti tutela né negli strumenti dell'autodichia parlamentare, né in rimedi di carattere giurisdizionale, laddove il giudice civile, dinanzi a una richiesta siffatta, respingerebbe la domanda per illiceità della causa, *ex art.* 1343 c.c.<sup>136</sup>. Nell'esclusione del rimedio giurisdizionale, le uniche sanzioni praticabili sarebbero pertanto di natura politica: ad esempio, la preclusione della ricandidatura del parlamentare dissenziente.

Da ultimo si considerino le prerogative del Presidente d'Assemblea<sup>137</sup> in relazione alla configurabilità, nell'ambito della più generale funzione di assicurare l'osservanza del regolamento, di un potere di controllo (preventivo) di conformità degli statuti al diritto parlamentare e costituzionale. Sul punto, la

---

<sup>131</sup> Cfr. E. W. BÖCKENFÖRDE, *Democrazia e rappresentanza*, in *Quad. cost.*, 1985, 247.

<sup>132</sup> Al riguardo, anche per una panoramica sulla dottrina che rileva il contrasto della libertà di mandato con il principio democratico, cfr. A. CIANCIO, *Disciplina di gruppo e tutela del parlamentare dissenziente*, cit. 5.

<sup>133</sup> *Ivi*, p. 14.

<sup>134</sup> Cfr. A. SAVIGNANO, *I gruppi parlamentari*, Editoriale Scientifica, Napoli, 1965, 221.

<sup>135</sup> È proprio a queste conclusioni cui giunge la Corte costituzionale con la già citata sent. n. 14 del 1964, sia pur incidentalmente nella decisione della nota questione di legittimità sulla legge di nazionalizzazione dell'energia elettrica. Sul punto si v. A. CIANCIO, *Disciplina di gruppo e tutela del parlamentare dissenziente*, in *federalismi.it*, cit., 15.

<sup>136</sup> Proprio in ragione dell'assenza di garanzie giuridiche legate all'inosservanza di quelle regole, oltre all'inazionabilità di queste, ha indotto parte della dottrina a ricondurle nell'alveo delle obbligazioni cd. “naturali”. Sul punto, A. CIANCIO, *Disciplina di gruppo e tutela del parlamentare dissenziente*, cit., 14, specifica che esse sono quelle «liberamente assunte dal parlamentare all'atto dell'adesione al gruppo, ma dal cui inadempimento non potrebbe trovare alcuna conseguenza né alcuna garanzia, tantomeno giudiziaria, sul piano dell'ordinamento generale». Sulle ricadute civilistiche della vicenda, si v. R. BIN, *La sanzione pecuniaria ai voltagabbana ha un acre sapore*, in *laCostituzione.info*, 8 aprile 2018, qui consultabile: <https://www.lacostituzione.info/index.php/2018/04/16/la-sanzione-pecuniaria-ai-voltagabbana-ha-un-acre-sapore/> e ID., *Ma mi faccia il piacere! La “multa” del M5S ai “ribelli”*, in *laCostituzione.info*, 12 gennaio 2017, qui consultabile: <https://www.lacostituzione.info/index.php/2017/01/12/ma-mi-faccia-il-piacere-la-multa-del-m5s/>.

<sup>137</sup> Cfr. E. RINALDI, *Partiti politici, gruppi parlamentari e art. 67 della Costituzione*, in *Rivista del Gruppo di Pisa*, 2, 2019, 202.

lettera degli artt. 8 r.C. e 8 r.S non prevede esplicitamente una siffatta attribuzione ma, allo scopo di estenderne la portata applicativa, occorre considerare la funzione che assume l'obbligo di trasmissione degli statuti dei gruppi al Presidente. Non si tratta di un adempimento meramente formale<sup>138</sup>: al contrario, esso è la condizione sostanziale per il versamento del contributo finanziario di cui i gruppi sono destinatari<sup>139</sup>. Ne deriva che, in considerazione del valore che l'obbligo di trasmissione degli statuti assume nel quadro della lettura sistematica dei commi 2-*bis*, 2-*ter* e 3 dell'art. 15 r. C.<sup>140</sup>, si potrebbe ravvisare nell'art. 8 dei regolamenti di Camera e Senato la potenzialità per la configurazione di un potere di controllo, sia pure implicito<sup>141</sup>, della conformità sostanziale degli statuti alle prerogative costituzionalmente riconosciute ai parlamentari. Ad esso corrisponderebbe un potere di sanzione, eventualmente finanziaria – consistente, ad esempio, nella riduzione o nell'esclusione dell'erogazione dei contributi – nei confronti «dei gruppi che apertamente violassero, attraverso i loro statuti, principi costituzionali e diritti fondamentali dei propri membri»<sup>142</sup>.

## **6. La XVIII Legislatura: le ricadute della riforma del Regolamento del Senato sulle vicende dei gruppi**

Le soluzioni istituzionali analizzate suggeriscono di valutare, attraverso i dati a disposizione, quale impatto esse abbiano prodotto sull'andamento della XVIII legislatura dal punto di vista dei gruppi parlamentari; lo si farà osservando le vicende dei gruppi al Senato, dove sono state introdotte le modifiche di cui si è detto, ma anche, per finalità di comparazione, con le vicende dell'altro ramo del Parlamento.

Si procederà, pertanto, a una analisi quantitativa e qualitativa della mobilità parlamentare, del transfughismo e delle vicende che hanno condotto alla creazione di nuovi gruppi durante la Legislatura in corso.

---

<sup>138</sup> Giacché altrimenti, come scrive A. CIANCIO, *Disciplina di gruppo e tutela del parlamentare dissenziente*, cit., 20, l'organo dell'assemblea legislativa si ridurrebbe a «mero passacarte» tra il gruppo parlamentare e i gestori del sito internet della Camera.

<sup>139</sup> All'attribuzione delle risorse consegue l'onore di rendicontazione sull'utilizzo delle stesse, di cui all'art. 15 ter r. C. Esso consente l'esplicazione della generale attività di vigilanza sul corretto funzionamento del complessivo ordinamento camerale di cui il Presidente dell'Assemblea è il naturale garante. Per un commento più ampio della riforma regolamentare del 2012 sul punto, si v. F. BIONDI, *Disciplina dei gruppi parlamentari e controlli sui bilanci: osservazioni alle recenti modifiche ai regolamenti di Camera e Senato*, in *Osservatorio sulle fonti*, 3, 2012, 5 s.

<sup>140</sup> Cfr., A. CIANCIO, *Disciplina di gruppo e tutela del parlamentare dissenziente*, cit., 20.

<sup>141</sup> *Ibidem*.

<sup>142</sup> *Ivi*, 23.

Quanto al fenomeno del transfughismo<sup>143</sup>: al Senato si registrano 33 movimenti, in un caso anche ripetuti<sup>144</sup>, da un gruppo all'altro e nell'ambito delle componenti politiche nel gruppo Misto, per un totale di 32 senatori interessati da “cambi di casacca”. In percentuale, tenuto conto della composizione del Senato, ad oggi di 319 membri, questa cifra corrisponde al 10,3% dei membri.

Questo dato, certo, ha risentito della vicenda – su cui, per ragioni diverse, si ritornerà – della scissione prodottasi nella maggior forza di centro-sinistra, a seguito della formazione del partito *Italia Viva*.

Una vicenda politicamente simile, ma differente dal punto di vista regolamentare, ha interessato il gruppo del *MoVimento 5 Stelle*, da cui sono fuoriusciti 7 senatori verso il gruppo Misto<sup>145</sup>.

Invece, i restanti passaggi di parlamentari, sempre al Senato, sono stati relativamente contenuti: 1 senatore dal Misto verso *PSI-Italia Viva*; 3 senatori *M5S* verso la *Lega-Salvini Premier-Partito Sardo d'Azione*; 1 *M5S* verso *Italia-Viva*; 1 *PD* verso Misto; 1 *Forza Italia-Berlusconi Presidente-UDC* verso *Italia Viva*; altri 4 senatori, per “mutamento di etichetta politica”, nell'ambito del gruppo Misto.

Discorso diverso vale per la Camera, i cui numeri cambiano significativamente, complice anche il rispettivo regolamento che non contempla la medesima disciplina del Senato: con ciò inducendo già a ritenere – nei limiti di quanto si dirà più avanti – che un primo effetto di deterrenza sia stato prodotto dalla riforma del regolamento del Senato<sup>146</sup>. Il gruppo parlamentare del *PD* si conferma, come al Senato, quello che ha maggiormente risentito dell'evoluzione del contesto partitico descritto, con una importante ricaduta sul numero dei parlamentari: sono, infatti, 25 i deputati che, dalle sua fila, sono confluiti nel gruppo *Italia Viva*, di nuova costituzione; uno soltanto, invece, diretto verso il gruppo Misto<sup>147</sup>.

Nel gruppo parlamentare del *MoVimento 5 Stelle*, transfughi in uscita sono stati diretti verso il Misto – 16 deputati per un totale di 18 movimenti, con cambi anche ripetuti – e uno verso *Forza Italia – Berlusconi Presidente*<sup>148</sup>. Dal gruppo *Lega-Salvini Premier*, invece, soltanto un deputato si è diretto verso il gruppo Misto.

---

<sup>143</sup> Dati aggiornati al 19 febbraio 2020. Per un aggiornamento costante dei dati, cfr. <http://www.lacostituzione.info/index.php/2019/10/14/banca-dati-sulla-mobilita-parlamentare/#more-6681>.

<sup>144</sup> Invero è questo il solo caso dell'on. Riccardo Nencini che, si vedrà, essere l'elemento chiave per la costituzione del gruppo *PSI – Italia Viva*

<sup>145</sup> Infatti, nel caso del *MoVimento 5 stelle*, i fuoriusciti non hanno costituito un gruppo ma sono andati direttamente al misto. Al netto dei casi degli onn. De Bonis e De Falco, espulsi, nel transfughismo successivo sono da rintracciarsi gli snodi politici connessi al cambio di maggioranza e le tensioni politiche interne al *Movimento 5 Stelle* anche a seguito delle dimissioni del capo politico.

<sup>146</sup> Il progetto di riforma del regolamento della Camera, lo si ribadisce, a differenza di quello al Senato non ha trovato esito nella XVII Legislatura.

<sup>147</sup> Per un totale di 26 deputati interessati da cambi di gruppo.

<sup>148</sup> Sono interessati un totale di 15 deputati uscenti dal gruppo.

Dal gruppo *Forza Italia-Berlusconi Presidente*: 6 deputati hanno aderito al gruppo Misto<sup>149</sup>; uno al gruppo Fratelli d'Italia (tra le cui fila non si registrano casi di mobilità “in uscita”); uno al gruppo *Lega-Salvini Premier*; uno al gruppo *Italia Viva*<sup>150</sup>.

Tra i gruppi ordinari, dunque, 69 movimenti, per un totale di 51 deputati. Dal gruppo Misto, a seguito della costituzione, in deroga, del gruppo *Liberi e Uguali*, vi confluiscono 14 deputati; tra questi, a seguire si dirigono 2 verso Italia Viva e 1 verso il *Partito Democratico*<sup>151</sup>. Dal gruppo Misto, a seguito della creazione – e talvolta cessazione – delle componenti politiche ivi costituite, si registrano un totale di 26 movimenti verso (e nell’ambito di) queste<sup>152</sup>.

Un deputato dal gruppo Misto si è diretto nel gruppo Fratelli d'Italia; 1 deputato ha aderito al gruppo *Forza Italia - Berlusconi Presidente*; 2 deputati, sono passati dal Misto al gruppo Partito Democratico; 2 deputati, invece, sono passati dal gruppo Misto al gruppo Italia Viva.

In sintesi, 69 movimenti, anche qui, per un totale di 37 deputati.

In definitiva, per un totale di 89 deputati (14,12% sul totale), si realizza una mobilità parlamentare di 139 spostamenti, pari al 22% dei membri dell’Assemblea (630, con la recente sostituzione di Gentiloni con Gualtieri).

Dal punto di vista della costituzione di nuovi gruppi in corso di Legislatura, si registrano: alla Camera dei deputati, la costituzione del gruppo parlamentare *Liberi e Uguali*<sup>153</sup>, sia pure in deroga, con 14 deputati<sup>154</sup>. A seguire e più recentemente, il gruppo parlamentare corrispondente al partito *Italia Viva*: al Senato, attraverso l’appoggio interno fornito da un senatore membro del gruppo Misto, si è costituito in conformità anche al criterio elettorale richiesto, attraverso la denominazione PSI – Italia Viva. Alla Camera, invece, la sua formazione, come si vedrà, ha avuto un percorso più naturale. In definitiva, nell’ambito dei *gruppi ordinari*, si registrano: alla Camera, la formazione di 2 nuovi gruppi in corso di Legislatura; al Senato, di uno.

Nell’ambito del *gruppo Misto alla Camera*, delle 6 componenti politiche costituitesi nel primo mese della Legislatura<sup>155</sup>, tre di queste sono cessate: una, a seguito della costituzione – in deroga – come gruppo

---

<sup>149</sup> I successivi cambi di casacca all’interno del gruppo misto registrano comunque un totale di 22 spostamenti, per 6 deputati.

<sup>150</sup> 25 movimenti, per un totale di 9 deputati.

<sup>151</sup> 14 deputati per un totale di 31 movimenti, a partire dall’originaria iscrizione al gruppo Misto.

<sup>152</sup> Su un totale di 22 deputati.

<sup>153</sup> Invero, da un punto di vista formale, *Liberi e uguali* è un nuovo gruppo rispetto a quelli costituiti ad inizio Legislatura, ma ciò deriva dal fatto che in quella fase mancava della prescritta autorizzazione, che non poteva essere che successiva.

<sup>154</sup> Lo stesso che, al Senato, non ha potuto costituirsi nella vigenza delle nuove regole, che precludono la possibilità di costituire gruppi in deroga al requisito numerico richiesto ai gruppi ordinari.

<sup>155</sup> *Minoranze Linguistiche, Noi con l'Italia, Liberi e Uguali, Civica Popolare-AP-PSI-Area Civica, +Europa-Centro Democratico, MAIE-Movimento Associativo Italiani all'Estero.*

parlamentare autonomo<sup>156</sup>; un'altra, a seguito del cambio di denominazione originario per mutamento di soggetti politici rappresentati<sup>157</sup>. Altre due, in corso di Legislatura hanno cambiato denominazione, anche ripetutamente, a seguito del mutamento della loro stessa composizione<sup>158</sup>.

A un anno di distanza, a partire dal febbraio 2019, sorgono due nuove componenti politiche: a seguito della cessazione, il 18 febbraio, della componente *MAIE-Movimento Associativo Italiani all'Estero - Sogno Italia*, segue la costituzione della componente politica denominata *MAIE-Movimento Associativo Italiani all'Estero* il 19 febbraio; mentre la componente politica *Sogno Italia* confluisce in *Sogno Italia - 10 Volte Meglio* (che poi diverrà, con altra denominazione, *Cambiamo! - 10 Volte Meglio*, ed infine cesserà il 17 dicembre 2019). Delle 6 componenti originariamente costituite, ne residuano ad oggi 4 (di cui tre estinte e due nuove, di cui una estinta). Tra queste anche i cambi di denominazione, espressione di mutamenti politici, non sono stati trascurabili: dal punto di vista numerico, infatti, tre componenti politiche sono state interessate da un totale di 5 cambi di denominazione.

Al Senato, invece, delle tre componenti politiche<sup>159</sup> esistenti ad inizio Legislatura, a seguito dello sgretolamento della componente *PSI-MAIE-USEI* (che diviene *PSI-MAIE*, prima della cessazione del 3.6.2018 che darà vita alle due autonome *PSI* e *MAIE*), si costituisce una nuova componente politica (*USEI*, annuncio nella seduta n. 4 dell'11.4.2018) che cesserà nel mese successivo (2.5.2018). Il 25 settembre 2019 si estingue la componente politica del *PSI*, fornendo l'appoggio dirimente alla costituzione del gruppo parlamentare ordinario *PSI – Italia Viva*. In termini numerici, delle tre componenti politiche riconoscibili ad inizio Legislatura, se ne sono aggiunte 3 nuove, due delle quali estinte.

## 7. Un caso di elusione della nuova disciplina? Considerazioni conclusive

Le considerazioni compiute e i dati riportati confermano le tendenze in atto nel sistema dei partiti e gettano le basi per ulteriori ricerche, soprattutto in relazione alle vicende dei gruppi parlamentari.

Quanto alle conferme: le trasformazioni dei partiti incidono sulle dinamiche dell'organizzazione interna delle Camere e sulla propensione alla mobilità dei gruppi, ricadendo sull'andamento della forma di

---

<sup>156</sup> È il caso del gruppo *Liberi e Uguali*, sulla cui vicenda si v. S. CURRERI, *Alla Camera costituito, in deroga, il gruppo di Liberi e Uguali: una decisione legittima, imparziale, opportuna*, in *laCostituzione.info*, 10 aprile 2018.

<sup>157</sup> Dapprima *MAIE-Movimento Associativo Italiani all'Estero* poi *MAIE-Movimento Associativo Italiani all'Estero-Sogno Italia*.

<sup>158</sup> Sono questi i casi delle componenti politiche *Noi con l'Italia* (poi *Noi con l'Italia-USEI*; poi ancora *Noi con l'Italia-USEI-Alleanza di Centro*; infine, *Noi con l'Italia-USEI-Cambiamo!-Alleanza di Centro*) e la componente politica *+Europa-Centro Democratico*, poi *Centro Democratico - Radicali Italiani - +Europa*.

<sup>159</sup> Intesa come "etichetta" politica, in assenza, come noto, di una disciplina specifica nel regolamento del Senato relativo alla costituzione delle componenti politiche. Queste sono: *Liberi e Uguali*, *PSI-MAIE-USEI*, *Più Europa con Emma Bonino*.

governo parlamentare. Assumono particolare rilievo, in questo contesto, le vicende del partito personale: quando la *leadership* non è compromessa, lo si è visto, l'organizzazione partitica e la rispettiva proiezione istituzionale – il gruppo parlamentare – tendono a stabilizzarsi, con conseguenze importanti sul piano della omogeneità degli assetti interni alle Camere e della efficienza nella capacità di decisione delle sedi politiche. Viceversa, quando le tensioni partitiche si producono in insopprimibili conflittualità, la gran parte delle volte per la rivendicazione di posizioni di dominio interne all'organizzazione politica, a cascata si ingenerano processi di mobilità e transfughismo nelle sedi istituzionali. Queste dinamiche hanno generalmente caratterizzato l'esperienza repubblicana, in particolare a partire dalla XIII Legislatura, ma con vicende alterne, in ragione dei fattori politici e istituzionali di riferimento. Vicende segnate da intensità minore, quando il radicamento ideologico della forma partito era marcato e il funzionamento della forma di governo di tipo consensuale; da intensità maggiore, a tratti incontenibile, innanzi a partiti mutati nel loro assetto tradizionale e a proiezioni competitive della forma di governo, con livelli straordinari nell'esperienza più recente.

In particolare, l'analisi dei dati e delle tendenze parlamentari della XVII Legislatura ha consegnato due indicazioni importanti per comprendere le vicende dei gruppi. Da una parte, la straordinaria misura della mobilità parlamentare, che ha conosciuto livelli straordinari. Dall'altra, l'inversione del meccanismo di mobilità<sup>160</sup>: dal gruppo al partito (*up-down*), e non più dal partito al gruppo (*bottom-up*)<sup>161</sup>.

L'indagine su questa circostanza non è parsa di poco conto: se, infatti, il conflitto nasce in Parlamento, la contesa per la posizione di *leadership* si produce in scissioni interne alle dinamiche dei gruppi, nella sede istituzionale; e di conseguenza, all'esterno di essa, il partito ne subisce i riflessi, o soltanto li asseconda utilizzando la leva parlamentare, in uno schema che è comunque rovesciato, rispetto a quello fisiologico, in cui è il gruppo a rappresentare la ricaduta istituzionale del partito, e non il contrario.

In ragione di questo rovesciamento, e più in generale per tentare di limitare i fenomeni del transfughismo e della mobilità parlamentare, è stata introdotta una nuova disciplina dei gruppi al Senato, in occasione dell'intervento di riforma del rispettivo regolamento. È stato previsto un requisito qualitativo, cioè politico, inteso a garantire una corrispondenza tra gruppo e partito<sup>162</sup>: una sorta di «condizione politico-

---

<sup>160</sup> Cfr. S. CURRERI, *Gruppi parlamentari e norme anti-transfughismo*, cit., 143.

<sup>161</sup> Processo incrementato, come si è visto, dall'ingresso sulla scena politica del partito personale. Lo scontro politico, nel corso dello svolgimento della Legislatura, ha animato, in contesti di maggioranze deboli, una tensione delle minoranze ad anticipare alla creazione del partito politico la formazione di un proprio gruppo parlamentare. Tale scelta, probabilmente, nasce dalla smania del nuovo soggetto politico di dare evidenza immediata del proprio peso nell'ambito dello scenario parlamentare, ancor prima di affermarsi sul territorio nazionale. I maggiori esempi di tale fenomeno, nell'ambito della XVII Legislatura, risultano essere quelli dei gruppi di *NCD* e *Liberi e Uguali*.

<sup>162</sup> Allo scopo di arginare questa tendenza, che ha condotto la patologia nei binari della fisiologia delle dinamiche parlamentari, la riforma del (solo) regolamento del Senato del 20 dicembre 2017 ha posto in essere una nuova disciplina dei gruppi. Quest'ultima però, nella spiegazione dei suoi effetti, risente di un peccato originale: quello

elettorale»<sup>163</sup> in ragione della quale ciascun gruppo deve «rappresentare un partito, movimento politico, anche risultante dall’aggregazione di più partiti o movimenti politici, che abbia presentato alle elezioni al Senato propri candidati con lo stesso contrassegno»<sup>164</sup>. Poi, sempre in chiave anti-frammentazione, è stata eliminata l’ipotesi dei gruppi “in deroga” e la formazione di nuovi gruppi in corso di Legislatura<sup>165</sup> – previsione utile benché debole, destinata a soccombere sotto il peso delle trasformazioni partitiche in atto.

Le nuove regole – lo si è verificato analizzando i dati della XVIII Legislatura, anche attraverso una comparazione tra Camera e Senato – hanno indotto una prima, pur timida, reazione di autodisciplina nelle vicende dei gruppi, in ispecie al Senato; ma occorrerà monitorare questo processo per un periodo più lungo, oltre questa fase di prima applicazione, per capire se qualche tendenza virtuosa andrà effettivamente consolidandosi.

Ma su un profilo diverso – quello relativo alla introduzione del requisito qualitativo – la risposta alla capacità conformativa del modello può spiegarsi, almeno in questa prima fase, alla luce del caso che segue. Infatti, la nuova disciplina del Senato ha dovuto fare presto i conti con la costituzione di un nuovo soggetto politico. È il caso di *Italia-Viva*: un partito nato a seguito di conflitti interni alla maggiore forza politica di centro-sinistra; dotato di struttura autonoma, a forte *leadership*, la cui vicenda costitutiva appare paradigmatica delle capacità della politica di superare il perimetro della nuova regolazione, operando negli interstizi della disciplina parlamentare. Analizzando questa vicenda da un angolo di osservazione esclusivamente giuridico-istituzionale, e recuperando le ricostruzioni teoriche compiute più sopra, appare piuttosto evidente come la creazione di questo nuovo soggetto sia stata seguita, anche in questa circostanza, da nuovi *cleavages*<sup>166</sup> parlamentari. Ciò in una gestione del conflitto istituzionale e della rispettiva transizione verso la scissione condotta in Parlamento, e condizionata da procedure differenti

---

che, in ragione di un incidente politico, forse costruito ad arte, lascia invariata la disciplina corrispondente nel regolamento della Camera producendo, ad oggi, non trascurabili conseguenze.

Il progetto di riforma del regolamento della Camera è stato condotto nella XVII Legislatura a partire dal 2013, parallelamente a quello del Senato, tuttavia non andando a esito per un caso politico – forse – artatamente costruito da alcuni gruppi parlamentari in seno alla Giunta per il regolamento. Ad un giorno dall’approvazione della riforma del regolamento del Senato, segue un comunicato del Presidente della Camera, on. Laura Boldrini, consultabile in: [https://www.camera.it/leg17/1131?shadow\\_comunicatostampa=12248](https://www.camera.it/leg17/1131?shadow_comunicatostampa=12248).

<sup>163</sup> L. GIANNITI, N. LUPO, *Corso di diritto parlamentare*, cit., 128.

<sup>164</sup> Art. 14, co. 4, r. S

<sup>165</sup> Limitata alle sole ipotesi concernenti la scissione o la fusione di formazioni presentatesi alle elezioni congiuntamente; art. 15, co. 3, r. S. del quale l’unica eccezione, che prescinde finanche dall’autorizzazione dell’Ufficio di Presidenza, è quella della costituzione di un gruppo rappresentativo delle minoranze linguistiche o comunque di quei senatori eletti in regioni nel cui Statuto speciale si preveda la tutela delle minoranze linguistiche. Cfr. art. 15, co. 6, r. S.

<sup>166</sup> Così N. LUPO, *La forma di governo italiana, quella europea e il loro stretto intreccio nella Costituzione “composita”*, in *Gruppo di Pisa – La Rivista*, 2019, 190.

tra Camera e Senato in ragione delle asimmetrie dei rispettivi regolamenti, in cui le strategie di partito hanno saputo abilmente insinuarsi. Infatti, alla Camera, la disciplina della costituzione dei gruppi poggia su un requisito meramente numerico<sup>167</sup>: questo, da una parte, ha consentito l'assorbimento della conflittualità infra-partitica e valorizzato pienamente la libertà del parlamentare<sup>168</sup> (benché al costo di una crescente proliferazione dei gruppi); dall'altra, ha agevolato la formazione di soggetti esclusivamente parlamentari, estranei a quel criterio di corrispondenza politica con un partito<sup>169</sup>. La vicenda del gruppo *Italia-Viva* è l'esempio paradigmatico di questa tendenza: esso si configura quale proiezione istituzionale dell'omonimo partito, formandosi, al Senato, come gruppo ordinario<sup>170</sup> in base all'accordo di tredici senatori transfughi del gruppo *PD* e del sostegno<sup>171</sup> di un membro appartenente al gruppo Misto (PSI). Circostanza dirimente, quest'ultima, per la formazione del nuovo gruppo in conformità alla *ratio* (o come

---

<sup>167</sup> L'irrilevanza della condizione politico-elettorale ai fini della costituzione dei gruppi parlamentari, *mutatis mutandis* dal punto di vista numerico, investe anche il regolamento del Senato *ante* riforma del 20 dicembre 2017. Pertanto, cfr. art. 14, co. 4, r. S. previgente.

<sup>168</sup> Cfr. N. LUPO, *La forma di governo italiana*, cit., 190, in cui il verificarsi di tali fenomeni è ricondotto alla "de-istituzionalizzazione" dei partiti. Così: «La "de-istituzionalizzazione" dei partiti è, come già si è rilevato e come è piuttosto naturale, uno degli elementi alla base del transfughismo parlamentare e della formazione dei nuovi gruppi in corso di legislatura».

<sup>169</sup> Sulla natura giuridica dei gruppi come «proiezione» del partito politico, si v. *ex multis*, L. GIANNITI, N. LUPO, *Corso di diritto parlamentare*, cit., 127.

<sup>170</sup> Si v. il resoconto stenografico della seduta n. 150 del 24 settembre 2019, ove il Presidente del Senato, on. Elisabetta Casellati, riferisce all'Assemblea che «con lettera del 18 settembre 2019 il senatore Riccardo Nencini ha comunicato la costituzione, ai sensi dell'articolo 14, comma 4, del Regolamento, del Gruppo parlamentare denominato «*Italia Viva-P.S.I.*». La fondazione di questo gruppo (al 18 settembre 2019) sembra riproporre la fisiologica dinamica partito-gruppo secondo cui la formazione del soggetto parlamentare è preceduta dalla nascita del partito politico. Questa circostanza va collocata però nel quadro delle dinamiche politiche: provenendo dalla scissione della corrente vicina al precedente segretario del maggior partito del centro-sinistra, la costituzione del gruppo si presenta *ab initio* come "gerarchicamente organizzata" secondo una struttura che garantisce la diffusione del comando centrale del *leader*. Anche in questo caso, con le dovute distinzioni, si produce quella frammentazione che dal partito personale originario determina la divisione in *partito personale padre* e *partito personale figlio*, e la particolare natura di questo formante accelera la sua formazione. Appare dirimente, infatti, il fattore tempo, nell'affermazione del partito personale, che impone una rapida organizzazione a livello parlamentare, al fine di far sentire il proprio peso in sede di contrattazione politica, ed il rinvio della strutturazione di una proposta politica complessiva ad un momento successivo. Al contrario è singolare il caso di *Liberi e Uguali*: la sua fondazione come partito, annunciata sul calare della XVII Legislatura il 3 dicembre 2017, porterà – il 13 dicembre 2017 al Senato e il 20 dicembre 2017 alla Camera – i transfughi soltanto ad aggiungersi come "etichetta politica" di un gruppo pre-esistente. In quel caso, sempre muovendo dal maggior partito di centro-sinistra, il contrasto tra il *leader* e la minoranza ostile ha prodotto la fuoriuscita di una componente partitica che, diversamente dal caso più recente di IV, non essendo pronta, in termini di numero di parlamentari e di consenso elettorale, a dotarsi di una organizzazione autonoma, ha reso preferibile l'opzione di radicarsi, dapprima in Parlamento, attraverso la "partecipazione" a un gruppo parlamentare. Le dinamiche politiche, oltre che le circostanze contingenti, incidono pertanto sul percorso costitutivo di nuovi soggetti politici: talora, nella previa costituzione il gruppo parlamentare, tal altre prima in partito.

<sup>171</sup> Per qualche riferimento di cronaca politica, cfr. [https://www.repubblica.it/politica/2019/09/19/news/psi\\_riccardo\\_nencini\\_italia\\_viva\\_matteo\\_renzi-236407515/](https://www.repubblica.it/politica/2019/09/19/news/psi_riccardo_nencini_italia_viva_matteo_renzi-236407515/).

espediente per aggirarla) del requisito qualitativo introdotto dalla riforma, rendendo questo nuovo gruppo rappresentativo di un «partito o movimento politico», da cui è nato il gruppo *PSI-Italia Viva*<sup>172</sup>. Il caso è dimostrazione della permanente possibilità di costituire gruppi in corso di Legislatura valendosi dell'adesione di un senatore che detenga il possesso del contrassegno del partito, quale che esso sia. Ma se al Senato si è prodotta di fatto una elusione della disciplina, attraverso l'appoggio “esterno” di un soggetto politico preesistente alla fase elettorale<sup>173</sup>, alla Camera, in ragione dell'immutato quadro regolamentare, la vicenda costitutiva di questo gruppo ha avuto un percorso “fisiologico”: stante il requisito solo quantitativo per la costituzione dei gruppi, si è reso sufficiente lo spostamento di 25 deputati dal gruppo Partito Democratico ed uno dal gruppo Misto<sup>174</sup>.

Si tratta ad ogni modo di un caso in cui l'asimmetria dei Regolamenti non ha prodotto risultati differenti: ma ciò soltanto in considerazione dell'escamotage interpretativo descritto, grazie al quale si è raggiunto il medesimo equilibrio sia alla Camera che al Senato<sup>175</sup>.

Le asimmetrie dei Regolamenti e le diverse soluzioni che nella prassi sono rinvenibili, pertanto, rinnovano l'interesse allo studio di questi temi, anche per le ricadute che essi producono sulla forma di governo parlamentare, come da ultimo richiamato anche dalla Corte costituzionale<sup>176</sup>, nel nostro sistema a bicameralismo eguale. Interesse di studio ancor più suscitato dalle vicende della prassi, oggetto di osservazione costante e indispensabile per interrogarsi su dove sia possibile spingersi nella demarcazione tra ciò che attiene al campo della libertà costituzionale degli attori e ciò che riguarda gli ulteriori valori in gioco in un sistema rappresentativo. Con ciò senza dimenticare che una ragionevole limitazione del potere politico – chiaramente non delle sue prerogative costituzionali, ma dei suoi eccessi e delle rispettive

---

<sup>172</sup> In tal senso si v. A. MANNINO, S. CURRERI, *Diritto Parlamentare*, Franco Angeli, Milano, 2019, 72 s.; G. MAESTRI, *Il nuovo gruppo “Psi-Italia viva” al Senato: le falle della riforma “antiframmentazione” del Regolamento*, in *laCostituzione.info*, 19 settembre 2019; inoltre, si v. N. LUPO, *La forma di governo italiana, quella europea e il loro stretto intreccio nella Costituzione “composita”*, cit., 191, in cui è sostenuto che «si è evidentemente ritenuto – ancorché negli atti parlamentari non risulti esservi traccia esplicita di questa motivazione – che quest'ultimo requisito fosse soddisfatto nel caso di specie, dal momento che: a) il contrassegno *PSI* era presente, assieme ad altri due, all'interno del simbolo “Insieme”, adottato da una lista coalizzata con il *PD* e altre liste, ancorché la lista “Insieme” fosse rimasta, nelle elezioni del 2018, sotto l'1% dei voti; b) il sen. Nencini, eletto in un collegio uninominale e originariamente iscritto al gruppo misto, ha ritenuto di aderire al nuovo gruppo e dichiarato che esso, composto da più di 10 senatori, corrispondeva al partito identificato con il contrassegno *PSI*».

<sup>173</sup> Quale, appunto, il *PSI*, nell'ambito della coalizione ‘Insieme’.

<sup>174</sup> Si v. il resoconto stenografico della seduta n. 226 di martedì 24 settembre 2019, nella parte in cui il Presidente della Camera, on. Roberto Fico, avverte «che, in data 19 settembre 2019, è pervenuta alla Presidenza la comunicazione che, ai sensi dell'articolo 14, comma 1, del Regolamento, si è costituito il gruppo parlamentare “Italia Viva”». A seguire, hanno aderito: un deputato proveniente dal gruppo *Forza Italia*, due da *LeU* e due dal gruppo Misto, per un totale, ad oggi, di 30 deputati.

<sup>175</sup> Un precedente rappresentativo degli effetti dell'asimmetria dei regolamenti parlamentari è la vicenda della costituzione del Gruppo parlamentare *LeU*, su cui S. CURRERI, *Alla Camera costituito, in deroga, il gruppo di Liberi e Uguali: una decisione legittima, imparziale, opportuna*, in *laCostituzione.info*, 10 aprile 2018.

<sup>176</sup> Corte cost., sent. n. 35 del 2017.



degenerazioni – può contribuire, in ultima istanza, a rafforzare il circuito della legittimazione politica che muove dal voto democratico del cittadino-elettore, e a incentivare processi virtuosi nelle dinamiche della rappresentanza. Tutti temi, questi, su cui le regole e la prassi parlamentare possono assumere un peso dirimente, specie se collocati nel contesto di un ragionamento complessivo, inteso a riequilibrare con omogeneità le regole in entrambi i rami del Parlamento.