



16 NOVEMBRE 2022

Il rapporto tra gruppi, partiti e singoli  
eletti nel nuovo regolamento del  
Senato. Spunti di riflessione a margine  
dell'esperienza comparata

di Elena Griglio

Consigliere parlamentare del Senato della Repubblica



# Il rapporto tra gruppi, partiti e singoli eletti nel nuovo regolamento del Senato. Spunti di riflessione a margine dell'esperienza comparata\*

**di Elena Griglio**

Consigliere parlamentare del Senato della Repubblica

**Abstract [It]:** Il contributo analizza il nuovo «indirizzo» sul rapporto tra gruppi, partiti e singoli eletti introdotto con la riforma del regolamento del Senato approvata lo scorso 27 luglio al fine di promuovere la corrispondenza politico-elettorale tra gruppi e partiti e porre un freno al fenomeno del transfughismo. La lettura dei nuovi istituti alla luce del dato comparato conferma come le relative sfide attuative si muovano in un delicato equilibrio tra il ruolo dei gruppi come fondamentale articolazione interna delle Camere, la libertà di associazione partitica e il principio costituzionale del divieto di mandato imperativo.

**Title:** The relationship between groups, parties and individual members of parliament in the new Rules of procedure of the Italian Senate. Comparative reflections.

**Abstract [En]:** The contribution examines the new 'guidelines' on the relationship between groups, parties and individual members of Parliament introduced with the reform of the Senate's Rules of procedure approved on 27 July 2022 in order to promote political-electoral correspondence between groups and parties and curb the phenomena of group switching. The analysis of the new rules in the a comparative perspective confirms that their implementation moves within a delicate balance between the role of the groups as fundamental internal articulation of the Houses of Parliament, the freedom of party association and the constitutional principle of the prohibition of imperative mandate.

**Parole chiave:** gruppi parlamentari; partiti; divieto di mandato imperativo; riforma del regolamento del Senato; riduzione numero parlamentari

**Keywords:** parliamentary groups; parties; prohibition of imperative mandate; reform of the Senate's Rules of procedure; downsizing of Parliament

**Sommario:** **1.** La revisione dei criteri per la formazione dei gruppi nel nuovo regolamento del Senato: un contenuto solo apparentemente *ultra petita*. **2.** La matrice dei nuovi criteri di formazione dei gruppi parlamentari: una risposta ai limiti applicativi della novella del 2017. **3.** Le principali novità della novella del 2022. **3.1.** La corrispondenza tra partiti, gruppi o componenti. **3.2.** La figura del Senatore non iscritto ad un gruppo. **3.3.** L'avvio della XIX legislatura: verso un nuovo equilibrio tra partiti, gruppi e singoli eletti. **4.** Il rapporto tra partiti, gruppi e singoli eletti in ambito comparato: modelli a confronto. **5.** L'esperienza di Spagna, Germania e Francia. **5.1.** La disciplina dei gruppi come elemento di stabilizzazione politica nell'esperienza del Congresso dei deputati spagnolo. **5.2.** Le *Fraaktionen* del Bundestag tedesco, tra fedele corrispondenza ai partiti e marginalità dei *Fractionslose*. **5.3.** Il principio volontaristico e dispositivo dell'Assemblea nazionale francese nella disciplina dei gruppi. **6.** Conclusioni: la tenuta del rapporto tra gruppi e partiti alla luce dell'incognita delle componenti e dei Senatori non iscritti.

---

\* Articolo sottoposto a referaggio. Le opinioni espresse sono personali e non impegnano in alcun modo l'Istituzione di appartenenza dell'Autore.

## 1. La revisione dei criteri per la formazione dei gruppi nel nuovo regolamento del Senato: un contenuto solo apparentemente *ultra petita*

La revisione dei criteri per la formazione dei gruppi parlamentari rappresenta uno dei contenuti più ambiziosi della riforma del regolamento del Senato approvata dall'Aula di Palazzo Madama lo scorso 27 luglio<sup>1</sup>. Fin dall'inizio del dibattito sull'adeguamento delle disposizioni regolamentari alla riduzione del numero dei parlamentari, la modifica delle soglie per la costituzione dei gruppi era stata inserita nel perimetro degli ambiti prioritari di intervento<sup>2</sup>. Vi era infatti la consapevolezza che un abbassamento dei quorum costituisse un passaggio necessitato per garantire una idonea rappresentanza alle forze politiche in una Assemblea a consistenza numerica ridotta<sup>3</sup>, con tutti gli effetti che ne derivano sugli assetti organizzativi interni e sugli snodi procedurali<sup>4</sup>.

Meno scontata era invece l'ipotesi di una riforma "in tono maggiore" dell'articolo 14, destinata ad incidere strutturalmente sul rapporto tra gruppi, partiti ed eletti. La scelta operata dal nuovo regolamento di intervenire sui criteri "qualitativi" che legano la formazione dei gruppi (e delle componenti politiche) alla fisionomia dei partiti<sup>5</sup>, limitando i margini di azione dei singoli eletti, attinge a quella parte "disponibile" dell'autonomia regolamentare<sup>6</sup> non direttamente condizionata dalle novità introdotte dal legislatore costituzionale<sup>7</sup>. In questo senso, le novelle all'articolo 14 testimoniano la natura innovativa e non

---

<sup>1</sup> Delibera "Riforma del regolamento del Senato a seguito della revisione costituzionale concernente la riduzione del numero dei parlamentari", adottata dall'Assemblea il 27 luglio 2022 e pubblicata in G.U. del 5 agosto 2022, n. 182.

<sup>2</sup> Dopo le prime sedute della Giunta del regolamento del 23 settembre e dell'11 novembre 2020, il perimetro dei temi su cui confrontarsi in via prioritaria è stato delineato nella Seduta del 3 novembre 2021 (v. Giunta per il regolamento, *Resoconto sommario*, Mercoledì 3 novembre 2021).

<sup>3</sup> Come evidenziato da S. CURRERI, *Gli effetti della riduzione del numero dei parlamentari sull'organizzazione e sul funzionamento delle Camere*, in *Federalismi.it*, Paper, 15 aprile 2020, pp. 4 s., l'ipotesi di un non adeguamento dei quorum regolamentari per la formazione dei gruppi in Assemblee ridotte numericamente corrisponderebbe di fatto ad un aggravamento dei medesimi.

<sup>4</sup> V. N. FUCCARO, *L'incidenza della riduzione del numero dei parlamentari sui gruppi e le prospettive di riforma regolamentare in materia*, in *Forum di Quaderni Costituzionali*, 3, 2020, p. 432. L. GORI, *Sull'organizzazione del Parlamento e sui regolamenti parlamentari*, in L. GORI (a cura di), *Meno parlamentari, più democrazia? Significato e conseguenze della riforma costituzionale*, Pisa, 2020, pp. 140 s. A. GUSMAI, *Alcune riflessioni sui gruppi parlamentari dopo l'entrata in vigore della legge costituzionale n. 1 del 2020*, in *Forum di Quaderni Costituzionali*, n. 1, 2021, pp. 15 ss.

<sup>5</sup> Sulla connessione tra gruppi e partiti, v., *ex multis*, 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*, Firenze, 2009, pp. 253 s.; A. MANNINO e S. CURRERI, *Diritto parlamentare*, Milano, Giuffrè, 2019, part. pp. 78 ss.

<sup>6</sup> Sulla tesi della «appropriatezza organica», per cui l'ambito di operatività del regolamento si estende a tutte «le materie organicamente appartenenti ad ogni Camera», v. S. GALEOTTI, *Contributo alla teoria del procedimento legislativo*, Milano, Giuffrè, 1957, 158. Sull'impossibilità di definire puntualmente le materie riservate all'autonomia regolamentare ex art. 64 Cost, definito come «"confine mobile"», L. CIAURRO, *Costituzione e diritto parlamentare: un rapporto double face*, in *Osservatorio sulle fonti*, n. 2, 2018, pp. 21 s. Sulle norme di natura «complementare rispetto a precise prescrizioni costituzionali», v. A. MANZELLA, *Rinvio plurimo ai regolamenti parlamentari e rigidità costituzionale: alla prova del referendum*, in ASTRID, *Cambiare la Costituzione? Un dibattito tra i costituzionalisti sui pro e i contro della Riforma*, Rimini, Maggioli, 2016, p. 310.

<sup>7</sup> Per una analisi critica dell'autonomia del regolamento parlamentare rispetto al dato costituzionale in tema di gruppi, v. G. BRUNELLI, *Lo "spazio" dei Regolamenti parlamentari nelle riforme istituzionali*, in *Osservatorio sulle fonti*, n. 2, 2017, spec. pp. 6 ss. Sul tema, v. anche E. GIANFRANCESCO e N. LUPO, *Introduzione*, in *I regolamenti parlamentari nei momenti di "svolta" della storia costituzionale italiana*, *Giornale di Storia costituzionale*, n. 15, I semestre, 2008, pp. 7 s., nonché, con riferimento ai

meramente adattiva della riforma<sup>8</sup>, intesa come avanguardia rispetto ad una auspicata trasformazione della forma di governo.

Il rilievo sulla portata innovativa delle disposizioni sui gruppi non consente tuttavia di affermare che ci troviamo di fronte a modifiche estemporanee o *ultra petita*. In primo luogo, tali modifiche possono essere considerate come un tentativo di completare e razionalizzare, anche alla luce della prassi attuativa, l'intervento riformatore approvato sul finire della XVII legislatura. In secondo luogo, se si estende lo sguardo al di là della meccanica delle formule numeriche per analizzarne le implicazioni di sistema, sono evidenti le ricadute della riforma sulle tre principali sfere di esercizio della rappresentanza (e sulle relative garanzie): le prerogative del singolo eletto, che trovano nel divieto di mandato imperativo ex art. 67 Cost. il proprio architrave<sup>9</sup>; l'aggregazione collettiva in partiti, fondata sul diritto di associarsi liberamente per concorrere con metodo democratico a determinare la politica nazionale ex art. 49 della Costituzione<sup>10</sup>; l'articolazione in gruppi come proiezioni dell'organizzazione partitica all'interno delle Camere<sup>11</sup>. In virtù di tale interpretazione, è possibile sostenere che la revisione dei criteri qualitativi per la formazione dei gruppi entri nel raggio "largo" di azione delle interconnessioni che il dato quantitativo relativo al numero degli eletti esercita sul concreto svolgimento della rappresentanza, nelle sue diverse sfere di esercizio individuali e collettive.

Nel contesto potenzialmente propizio della riduzione del numero dei parlamentari, di fronte all'inerzia della legislazione elettorale e della legislazione elettorale "di contorno", la riforma del regolamento viene

---

limiti alle riforme dei regolamenti rispetto alla riforma "mancata" del bicameralismo paritario", E. CATELANI, *Manutenzione dei regolamenti parlamentari come strumento di inizio di una mediazione politica*, in *Costituzionalismo.it*, n. 2, 2017, spec. pp. 26 ss.

<sup>8</sup> Sul rapporto tra i regolamenti parlamentari e l'innovazione costituzionale, v. V. LIPPOLIS, *Regolamenti parlamentari, forma di governo, innovazione istituzionale*, in *Quaderni costituzionali*, 2019, pp. 115 ss. Sulla «via regolamentare» per introdurre modifiche tacite all'assetto costituzionale sulla forma di governo, v. S. CURRERI, *Gli effetti della riduzione del numero dei parlamentari*, cit., pp. 4 s.

<sup>9</sup> Sul divieto di mandato imperativo come principio costituzionale che tutela i parlamentari dai partiti, ma anche dai gruppi di appartenenza, v. N. ZANON, *Il libero mandato parlamentare. Saggio critico sull'articolo 67 della Costituzione*, Milano, Giuffrè, 1991, pp. 273 ss. Più in generale, sulle disposizioni degli artt. 65-69 della Costituzione quale «statuto dell'indipendenza del parlamentare», che intende tutelarne la libertà da condizionamenti esterni, v. L. CIAURRO, *Art. 67*, in R. BIFULCO, A. CELOTTO e M. OLIVETTI (a cura di), *Commentario alla Costituzione*, II, Utet, Torino, 2006, pp. 1289 ss. Sul tema, v. anche L. PEDULLÀ, *Contributo allo studio sul divieto di mandato imperativo (dalle liste bloccate alle primarie)*, Libreria Editrice Torre sas, Catania, 2011, passim e C. MARTINELLI, *Art. 67*, in F. CLEMENTI, L. CUOCOLO, F. ROSA e G. E. VIGEVANI (a cura di), *La Costituzione italiana. Commento articolo per articolo*, II, Il Mulino, Bologna, 2018, pp. 72 ss.

<sup>10</sup> Tra i lavori monografici più recenti sul tema, v. F. SCUTO, *La democrazia interna dei partiti: profili costituzionali di una transizione*, Torino, Giappichelli, 2017; D. CODUTI, *Regolare i partiti politici contemporanei*, Torino, Giappichelli, 2019; S. BONFIGLIO e G. MAESTRI, *I partiti e la democrazia. Dall'art. 49 della Costituzione italiana ai partiti politici europei*, Seconda edizione, Bologna, Il Mulino, 2021.

<sup>11</sup> A. CIANCIO, *I Gruppi parlamentari. Studio intorno a una manifestazione del pluralismo politico*, Milano, Giuffrè, 2008. V. COZZOLI e F. CASTALDI, *I gruppi parlamentari alla Camera dei deputati tra rappresentanza democratica e funzionalità politico-parlamentare*, in *Il Parlamento del bipolarismo: un decennio di riforme dei regolamenti delle Camere*, Il Filangieri. Quaderno 2007, Napoli, Jovene, 2008, p. 340 ss. A. GUSMAI, *Il Gruppo parlamentare. Profili evolutivi di un soggetto della rappresentanza politica*, Cacucci, Bari, 2019.

utilizzata come strumento strategico per contrastare due delle più preoccupanti degenerazioni del sistema della rappresentanza: l'estrema frammentarietà del quadro partitico e l'intensa mobilità tra partiti e gruppi nel corso della legislatura<sup>12</sup>. Nel tentativo di porre un freno a questi fenomeni, le novelle in esame fanno ricorso a molteplici istituti, alcuni dei quali desunti da altre esperienze parlamentari. Proprio il dato comparato testimonia come la connessione tra i vari meccanismi anti-frammentazione e anti-transfughismo sia sempre fondata su una coordinata regolamentazione dello status e della natura dei gruppi parlamentari in relazione alle altre due dimensioni della libertà di mandato e della libertà di associazione in partiti politici<sup>13</sup>. Alla luce di questa sollecitazione, la domanda che il presente contributo intende affrontare è quale sia il nuovo «indirizzo»<sup>14</sup> sul rapporto tra gruppi, partiti e singoli eletti che la riforma intende promuovere e quali siano, anche alla luce dell'evidenza comparata, le sfide attuative associate alle nuove soluzioni regolamentari in una assemblea dalle dimensioni significativamente ridotte. Coerentemente con tale intento, i § 2 e 3 ricostruiscono le principali innovazioni introdotte dalla riforma del regolamento del Senato rispetto alla disciplina dei gruppi, evidenziandone il rapporto di continuità con la precedente novella del 2017 e la discontinuità con la relativa prassi attuativa. Ad una analisi comparata sono dedicati i § 4 e 5: in particolare, il § 4 delinea – a partire da alcuni Parlamenti “campione” (oltre al Parlamento italiano, il Parlamento europeo, il Congresso dei deputati spagnolo, il Bundestag tedesco e l'Assemblea Nazionale francese<sup>15</sup>) – i principali modelli di regolamentazione del rapporto tra gruppi, partiti ed eletti. Il § 5 si sofferma sull'analisi della disciplina regolamentare e prassi attuativa dei gruppi nei tre ordinamenti nazionali (Spagna, Germania e Francia) che offrono un modello alternativo a quello italiano. Infine, nelle conclusioni (§ 6) ci si interrogherà sulle sfide attuative delle novelle in esame, individuando nella “fortuna” (o “sfortuna”) delle componenti politiche e dei Senatori non iscritti la chiave di volta per la realizzazione degli indirizzi perseguiti dalla riforma.

---

<sup>12</sup> Per una ricognizione diacronica, si rinvia a N. LUPO, *La disciplina dei gruppi parlamentari, nel mutare delle leggi elettorali*, in *Osservatorio sulle fonti*, 3, 2017, pp. 3 ss. V. anche C. DE CARO BONELLA, *I gruppi parlamentari nella XII legislatura*, in *Rassegna parlamentare*, 1996, pp. 359 ss.; P. CARETTI, *I gruppi parlamentari nell'esperienza della XIII legislatura*, in L. Carlassare (a cura di), *Democrazia, rappresentanza, responsabilità*, Padova, Cedam, 2001, p. 52 ss. e A. CIANCIO, *L'esercizio del mandato parlamentare nella normativa sui gruppi: disciplina vigente ed esigenze di riforma*, in *Scritti in onore di M. Scudiero*, vol. I, Napoli, 2008, pp. 553 ss, cui si rinvia anche per una ricognizione bibliografica.

<sup>13</sup> C. PAUER CHULVI, *El estatuto de los parlamentarios en un contexto multinivel. Las relaciones entre parlamentarios, grupos y partidos*, in *Revista de derecho político*, n. 78, 2010, pp. 217 ss.

<sup>14</sup> Sui regolamenti parlamentari come «atto normativo primigenio dell'indirizzo politico», v. G. FERRARA, *Regolamenti parlamentari e indirizzo politico*, in *Scritti degli allievi offerti ad Alfonso Tesauro*, Milano, Giuffrè, 1968, I, pp. 345 s.

<sup>15</sup> Come si avrà modo di chiarire (§ 4), i casi nazionali sono stati scelti per rappresentare diverse combinazioni relative alla disciplina dei rapporti interni alla dimensione gruppi-partiti e alla dimensione gruppi-singoli eletti.

## 2. La matrice dei nuovi criteri di formazione dei gruppi parlamentari: una risposta ai limiti attuativi della novella del 2017

Le modifiche introdotte all'articolo 14 del nuovo regolamento del Senato devono essere interpretate alla luce della novella del 2017 che, come noto, intendeva scardinare il tradizionale criterio della libera formazione dei gruppi in base al mero requisito numerico con nuovi criteri qualitativi, di coesione politica<sup>16</sup>, idonei a sottolineare il legame tra i gruppi e le formazioni politiche fotografate al momento elettorale, nonché a limitare il transfughismo<sup>17</sup>.

Coerentemente con tale obiettivo, l'art. 14, come modificato nel dicembre 2017, introduceva per la costituzione di un gruppo - in aggiunta alla soglia numerica minima di dieci senatori - il requisito della rappresentanza di «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». Ferma restando la possibilità di costituire un unico gruppo per la rappresentanza unitaria di tutti i partiti o movimenti politici che avevano rappresentato congiuntamente alle elezioni liste di candidati con il medesimo contrassegno, si ammetteva 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». In questo caso, la corrispondenza tra il gruppo e il partito era parametrata ad un momento elettorale più ampio, non necessariamente coincidente con le elezioni del Senato.

L'introduzione di un vincolo sostanziale alla formazione dei gruppi costituiva, nella riforma del regolamento del 2017, una prospettiva di rottura rispetto al modello tradizionale che, almeno per i gruppi «ordinari», si affidava a criteri meramente quantitativi<sup>18</sup>. Tale scelta tracciava inoltre una netta asimmetria

---

<sup>16</sup> Sull'esigenza di introdurre un requisito politico-elettorale accanto al requisito numerico per la costituzione di un gruppo, v. S. CURRERI, *Gruppi parlamentari e norme anti-transfughismo*, in *Il Parlamento dopo il referendum costituzionale*, cit., p. 330. Sul punto, anche S. CECCANTI, *A costituzione invariata (ma non pecciamo di iperrealismo?)*. La priorità è la disciplina dei gruppi, *ivi*, pp. 21 ss. Contra, E. GIANFRANCESCO, *Doppiare Capo Horn. I gruppi consiliari (e parlamentari) tra diritto e politica*, in *Rassegna parlamentare*, 3, 2014, pp. 612 s.

<sup>17</sup> Per una puntuale ricognizione delle novità rispetto alla disciplina dei gruppi introdotte dalle novelle del 2017, si rinvia a A. CARBONI e M. MAGALOTTI, *Prime osservazioni sulla riforma organica del Regolamento del Senato*, in *Federalismi.it*, 3 gennaio 2018; N. LUPO, *Le nuove regole sui gruppi (ma solo al Senato) / 1*, in *Quaderni costituzionali*, 1, 2018, pp. 178 ss e S. CURRERI, *Le nuove regole sui gruppi (ma solo al Senato) / 2*, *ivi*, pp. 181 ss.; E. GIANFRANCESCO, *La riforma del Regolamento del Senato: alcune osservazioni generali*, in *Federalismi.it*, 1, 2018, p. 11 s.; A. CONTIERI, *La nuova disciplina dei Gruppi parlamentari a seguito della riforma del regolamento del Senato*, in *Forum di Quaderni costituzionali*, 6 marzo 2018, pp. 13 ss. G. SANTINI, *I gruppi parlamentari all'esordio della XVIII legislatura*, in *Osservatorio sulle fonti*, n. 3, 2018, pp. 1 ss.

<sup>18</sup> V. i criteri «qualitativi» per la formazione di gruppi in deroga al requisito numerico di dieci iscritti, previsti dall'art. 14, comma 5 del regolamento del Senato, nel testo previgente alle modifiche del 2017. Ancora oggi, il regolamento della Camera contempla un ricorso a criteri qualitativi solo per formazione di gruppi e componenti «in deroga» alle ordinarie soglie numeriche (art. 14, commi 2 e 4 r.C.). Sull'origine di tali criteri nell'epoca liberale, v. L. DI MAJO e M. RUBECHI, *Gruppi parlamentari*, in *Digesto delle discipline pubblicistiche*, Torino, Utet, 2015, VI agg., pp. 221 ss.



con la disciplina della Camera dei deputati, rimasta immutata<sup>19</sup>. L'innovatività della riforma si associava ad una condizione di *isolamento* all'interno di un contesto di mancate riforme della legge elettorale<sup>20</sup> (nonché della legislazione elettorale di contorno), e quindi di *marginalità* al confronto con un quadro partitico frammentato e in continuo divenire. Tali rilievi contribuiscono a spiegare alcune delle difficoltà sperimentate dalle novelle del 2017 al banco di prova della XVIII legislatura<sup>21</sup>, riconducibili a tre principali linee di tensione.

In primo luogo, i criteri qualitativi introdotti nel 2017 non hanno retto all'onda d'urto della creazione di nuovi soggetti politici, nati per scissione nel corso della legislatura e come tali non allineati al requisito regolamentare della partecipazione ad un pregresso momento elettorale. A fronte di un sistema dove il regolamento del Senato finiva per essere l'unico reale vincolo alla libertà di mandato del singolo eletto e alla libertà di associazione in ambito politico, anche l'interpretazione dell'art. 14 novellato è stata piegata alle fibrillazioni del contesto partitico per consentire a nuovi soggetti politici costituitisi in corso di legislatura di apparentarsi con altri partiti e movimenti con una pregressa partecipazione elettorale all'attivo e costituire un autonomo gruppo anche al Senato<sup>22</sup>. Le nuove disposizioni non sono inoltre riuscite ad impedire la formazione di gruppi di "responsabili", nati per raccogliere eletti appartenenti a diversi partiti e fornire sostegno al Governo nelle fasi di transizione<sup>23</sup>.

In secondo luogo, l'intensa mobilità tra i gruppi che ha contraddistinto la XVIII legislatura, favorita dalla successione di tre governi con maggioranze inedite e coalizioni a geometria variabile, ha confermato la tendenza – già emersa nelle precedenti legislature – ad un progressivo accrescimento delle dimensioni del gruppo misto<sup>24</sup>. Nella composizione magmatica di un gruppo misto passato da 9 a 42 senatori, forte è

---

<sup>19</sup> Sul punto, v. G. TARLI BARBIERI, *L'irrisolta problematicità del bicameralismo italiano tra intenti riformistici e lacune normative*, in *Federalismi.it*, Numero speciale, n. 3, 2019, p. 73; S. CURRERI, *Osservazioni a prima lettura sulla riforma organica del regolamento del Senato*, in *Rassegna Parlamentare*, n.3, 2017, p. 648; N. LUPO, *Le nuove regole sui gruppi ma solo al Senato*, cit., pp. 179 s.; F. GIUPPONI, *La riforma del regolamento del Senato e il travagliato avvio della XVIII legislatura*, in *Lo Stato*, n.10/2018, p. 12.

<sup>20</sup> Sulle connessioni tra le norme regolamentari su gruppi e componenti e le regole elettorali, v. L. GIANNITI, *Gruppi e componenti politiche tra un sistema elettorale e l'altro*, in E. Gianfrancesco e N. LUPO (a cura di), *Le regole del diritto parlamentare nella dialettica tra maggioranza e opposizione*, Roma, LUP, 2007, pp. 31 ss. N. LUPO, *La disciplina dei gruppi parlamentari, nel mutare delle leggi elettorali*, in *Osservatorio sulle fonti*, n. 3, 2017.

<sup>21</sup> M. PODETTA, *La nuova disciplina dei Gruppi al Senato tra demagogia riformista, dubbi costituzionali e distorsioni applicative*, in *Costituzionalismo.it*, 1, 2020, pp. 139 ss.

<sup>22</sup> Il riferimento è alla costituzione del Gruppo *Italia Viva* – P.S.I. (18 settembre 2019) e del Gruppo *C.A.L. (Costituzione, Ambiente, Lavoro)-Pc-Idv (CAL-Pc-Idv)* (27 aprile 2022), che ha poi cambiato tre volte la propria denominazione. Non si è invece potuto procedere alla costituzione anche al Senato del Gruppo di *Coraggio Italia*, istituito alla Camera il 27 maggio 2021. V. G. MAESTRI, *Il nuovo gruppo "Psi-Italia viva" al Senato: le falle della riforma "antiframmentazione" del Regolamento*, in *laCostituzione.info*, 19 settembre 2019; A. RUSSO, *Dopo la riforma: i gruppi parlamentari al Senato nella XVIII legislatura*, in *Nomos*, n. 3, 2021, pp. 1 ss.; M. PODETTA, *La nuova disciplina dei Gruppi al Senato*, cit., pp. 139 ss.

<sup>23</sup> V. il "caso" del Gruppo *Europeisti-MAIE-Centro Democratico*, istituito il 26 gennaio 2021, nella transizione dal Governo Conte II al Governo Draghi, e sciolto il 29 marzo 2021.

<sup>24</sup> Sulle anomalie del gruppo misto, v. M. VOLPI, *Crisi della rappresentanza politica e partecipazione popolare*, in N. ZANON e F. BIONDI (a cura di), *Percorsi e vicende attuali della rappresentanza e della responsabilità politica*, Milano, Giuffrè, 2001, p. 124.

stata la spinta alla costituzione di componenti politiche<sup>25</sup>, un istituto puntualmente disciplinato dal regolamento della Camera<sup>26</sup>, ma sempre regolato in via di prassi al Senato<sup>27</sup>. A fronte del silenzio del regolamento in materia, si è posto un problema interpretativo relativo all'estendibilità a tali formazioni dei medesimi criteri qualitativi previsti per i gruppi. Ci si è confrontati anche con l'ipotesi limite della richiesta di costituire componenti monopersonali per un partito, movimento e simbolo diverso da quello di appartenenza del richiedente al momento elettorale. A tale quesito è stata offerta una risposta con il parere della Giunta del regolamento dell'11 maggio 2021, che ha esteso alle componenti politiche in seno al gruppo misto il vincolo della corrispondenza politica applicato ai gruppi e ne ha procedimentalizzato la verificabilità attraverso la trasmissione da parte del richiedente di una autorizzazione a rappresentare il partito o movimento politico detentore del contrassegno presentato alle elezioni, mediante dichiarazione sottoscritta del legale rappresentante di tale formazione<sup>28</sup>.

Infine, la XVIII legislatura si è confrontata con una ulteriore delicata questione attinente al rapporto tra le prerogative del gruppo e la libertà di mandato dell'eletto: il potere di espulsione per posizioni e voti del singolo parlamentare in difformità dalle indicazioni del gruppo. Il "fatto" è sorto all'esito della decisione del Gruppo Movimento5Stelle di espellere 6 Senatori a seguito di un voto di fiducia in dissenso dal gruppo<sup>29</sup>. In un analogo caso, sorto nel gennaio 2019, la Corte di Cassazione aveva già stabilito in sede di regolamento di giurisdizione che le questioni connesse ai rapporti tra gruppi e parlamentari iscritti non possono essere rimesse al giudice ordinario, ma devono essere riferite al giudice dell'autodichia, perché hanno natura politica<sup>30</sup>. Sul ricorso sollevato in autodichia dai 6 Senatori espulsi si sono quindi espressi con orientamenti difformi i giudici interni di primo grado e secondo grado. Il 26 maggio 2021, la

---

<sup>25</sup> Si registra nel corso della legislatura la costituzione di 14 componenti (alcune delle quali hanno cessato di esistere pochi mesi dopo la loro costituzione).

<sup>26</sup> Sull'origine della disciplina delle componenti politiche alla Camera dei deputati, introdotta con le riforme del regolamento del 1997 con l'intento di limitare il ricorso alla costituzione di gruppi autorizzati in un sistema elettorale prevalentemente maggioritario, v. A. PALANZA, *Le riforme del regolamento della Camera dei deputati*, in *Journal of Constitutional History*, n. 15, 2008, pp. 191 ss.

<sup>27</sup> Prima della riforma del regolamento del 2017, per la costituzione di componenti politiche – anche monopersonali – in Senato si considerava sufficiente, in via di prassi, una semplice dichiarazione alla Presidenza. Sul punto, si rinvia a Giunta per il regolamento, *Resoconto stenografico*, mercoledì 2 dicembre 2020.

<sup>28</sup> Di un «potere di vita e di morte» della componente affidato ad un soggetto extraparlamentare ha parlato al riguardo S. CURRERI, *Gruppo politici e "anti-transfushismo": nuove regole e spunti critici*, in *laCostituzione.info*, 22 febbraio 2022.

<sup>29</sup> V. FORGNONE, *M5S, è nata alla Camera la nuova componente degli espulsi: si chiama 'L'alternativa c'è'. Al Senato accordo con Idv per simbolo*, in *la Repubblica*, 23 febbraio 2021.

<sup>30</sup> V. Corte Cass. Civ., SS.UU., civ., ord. 6 marzo 2020, n. 6458, relativa all'analogo caso dell'espulsione del Senatore De Falco dal Gruppo Movimento5Stelle per reiterati voti in difformità dal gruppo di appartenenza. La pronuncia ha invece ribadito la competenza del giudice ordinario in relazione alle questioni connesse alle attività del gruppo quale soggetto di diritto comune, su cui v. anche Corte Cass. SS.UU., civ., ord. n. 3335 del 19 febbraio 2004; Corte Cass. SS.UU., civ., ord. n. 27396 del 29 dicembre 2014. In nota alla pronuncia, v. D. CODUTI, *L'espulsione dal gruppo parlamentare tra autodichia delle Camere e assenza di controlli (Nota a Corte Cass., SS.UU. civ., sent. 6 marzo 2020, n. 6458)*, in *AIC – Osservatorio costituzionale*, n. 3, 2020; F.F. PAGANO, *La tutela del parlamentare espulso dal gruppo di appartenenza e la "suggerimento" dell'autodichia*, in *Rivista AIC*, n. 3, 2020, pp. 77 ss.



Commissione contenziosa ha dichiarato improcedibile il ricorso per difetto di legittimazione passiva del Senato, sostenendo che gli atti dei gruppi parlamentari non possono essere equiparati a provvedimenti amministrativi impugnabili dinnanzi al giudice dell'autodichia<sup>31</sup>. A fine dicembre, il Consiglio di Garanzia ha invece ribaltato il giudizio, giudicando nulla l'espulsione dei 6 Senatori dal gruppo per violazione dell'articolo 15 del regolamento del Senato, nonché degli articoli 67 e 49 della Costituzione<sup>32</sup>.

Indipendentemente dal merito delle decisioni, è importante considerare come tale vicenda abbia messo in luce lo stretto rapporto che lega l'ordinamento interno del partito, quello del relativo gruppo parlamentare e lo status del singolo eletto, con tutte le complessità che questa interconnessione pone sul piano della composizione delle relative fonti di disciplina – radicate su una combinazione di istituti privatistici e pubblicistici<sup>33</sup> –, e quindi delle relative tutele, giurisdizionali e non<sup>34</sup>. Nel caso di specie, la pronuncia non ha trovato esecuzione in forma specifica per sopravvenuta carenza di interesse, dal momento che nel contempo i Senatori espulsi avevano aderito al Gruppo misto. E' però evidente come la vicenda abbia fatto emergere un potenziale *vulnus* alla tutela della condizione del singolo eletto nel rapporto con l'autonomia politica dei gruppi e dei partiti<sup>35</sup>. Si tratta di un *vulnus* che il diritto parlamentare fa fatica, da solo, a risolvere, perché si radica nella coesistenza di regole e procedure di matrice privatistica e pubblicistica che neanche gli organi di garanzia parlamentari – dal Presidente di assemblea agli organi di autodichia – sono in grado, da soli, di controllare.

### 3. Le principali novità della novella del 2022

#### 3.1. La corrispondenza tra partiti, gruppi o componenti

Le questioni applicative emerse nel corso della XVIII legislatura possono essere considerate l'architrave delle novelle all'articolo 14 del regolamento del Senato introdotte con la riforma del 27 luglio 2022. Alla revisione della soglia numerica minima per la formazione dei gruppi ad inizio legislatura (che si riduce da

---

<sup>31</sup> S. CURRERI, *L'espulso dal gruppo alla ricerca del suo giudice*, in *laCostituzione.info*, 29 giugno 2021. Si evidenzia che anche la Commissione giurisdizionale della Camera, in risposta ad analoghi ricorsi sollevati da deputati espulsi dal gruppo di appartenenza, si è pronunciata (Sentenza n. 3 del 2021) nel senso dell'inammissibilità. Tale decisione è stata motivata non da una carenza di giurisdizione, né da incompetenza, ma dal «rispetto per le attribuzioni normative degli Organi che ne sono titolari, in primo luogo l'Ufficio di Presidenza», e quindi dall'intento di non condizionare il «legislatore» in merito alla modulazione della disciplina normativo-regolamentare relativa al vaglio di «omologazione» degli Statuti dei gruppi in rapporto a specifici presupposti giuridico-costituzionali.

<sup>32</sup> Alla Camera, il giudice di secondo grado - il Collegio di appello - ha invece confermato (Sentenza n. 1 del 2022) la pronuncia di primo grado della Commissione giurisdizionale.

<sup>33</sup> V. P. RESCIGNO, *L'attività di diritto privato dei Gruppi parlamentari*, in *Giurisprudenza costituzionale*, in *Giurisprudenza costituzionale*, 1961, p. 300; G. SILVESTRI, *I gruppi parlamentari tra pubblico e privato*, in *Studi per L. Compagna*, vol. II, Milano, Giuffrè, 1980, pp. 299 ss.

<sup>34</sup> Sulle tutele giudiziarie immaginabili per i membri dei partiti politici, v. F. SCUTO, *La democrazia interna dei partiti*, cit., pp. 163 ss.

<sup>35</sup> Sulla delicata ponderazione tra le ragioni del pluralismo e l'intervento pubblico in relazione alla delimitazione dei margini di azione dei gruppi, ricondotti alla categoria delle «autonomie funzionali», v. A. CIANCIO, *Disciplina di gruppo e tutela del parlamentare dissenziente*, in *Federalismi.it*, 13 giugno 2018, pp. 12 s.

10 a 6 senatori) si affiancano infatti ulteriori innovazioni finalizzate a razionalizzare e rilanciare il tentativo di riallineare la fisionomia dei gruppi a quella dei partiti. Tre sono le novità principali.

Un primo blocco di modifiche è finalizzato a rafforzare la corrispondenza politico-elettorale tra i gruppi e i partiti, chiarendo il significato di alcuni dei requisiti qualitativi introdotti nel 2017 per i gruppi formati all'inizio della legislatura, ma soprattutto esplicitando distinti criteri per la formazione dei gruppi nel corso della legislatura. In relazione al primo aspetto, il nuovo art. 14, comma 4 parametrizza alle *ultime* elezioni del Senato il criterio politico della rappresentanza di un partito o movimento, chiarendo che è sufficiente l'elezione di *almeno un Senatore*. Nell'ipotesi della costituzione di un gruppo (o componente) di "coalizione", formato dall'aggregazione di più partiti o movimenti politici, si ammette la corrispondenza del contrassegno anche a più di un simbolo, ma si richiede una sorta di "riconoscimento" politico da parte del soggetto che ha depositato il contrassegno, sotto forma di «assenso». Come si avrà modo di chiarire (*infra*, § 3.1.), il tentativo di proceduralizzare la verifica di corrispondenza tra gruppi e partiti è una delle novità delle novelle del 2022 che viene "ereditata" dal parere della Giunta del regolamento dell'11 maggio 2021 sulle componenti e riprodotta – seppure con terminologie diverse – in diverse fattispecie.

L'art. 14, comma 5 disciplina invece la possibilità di costituire gruppi nel corso della legislatura nel rispetto di un requisito numerico – corrispondente ad un numero minimo di Senatori più elevato di quello applicato ai gruppi istituiti ad inizio legislatura (9 Senatori, anziché 6) – e di un requisito qualitativo corrispondente alla rappresentanza di «un partito o un movimento politico che nella legislatura abbia presentato alle elezioni politiche o del Parlamento europeo propri candidati conseguendo l'elezione di propri rappresentanti». Cambia pertanto il parametro della verifica di corrispondenza tra gruppi e partiti, riferito ad un momento elettorale più ampio (esteso anche alle ultime elezioni europee, per aprire ad eventuali "nuove" forze politiche) e associato – almeno ad una interpretazione letterale – all'elezione di «rappresentanti» (al plurale). Inoltre, in contrasto con la prassi attuativa della XVIII legislatura, il nuovo gruppo dovrà avere la stessa denominazione ovvero il medesimo contrassegno del partito o movimento politico rappresentato e anche in questo caso - analogamente a quanto previsto per le componenti formate nel corso della legislatura - vi dovrà essere una "dichiarazione di riconoscimento" (art. 14, comma 7). La corrispondenza politica, e quindi il "riconoscimento", deve accompagnare tutta la vita dei gruppi costituiti nel corso della legislatura: ai sensi all'art. 14, comma 9, il suo venire meno è incluso tra le cause che determinano lo scioglimento del gruppo.

Il requisito del “riconoscimento” porta con sé rilevanti effetti sull’autonomia dei gruppi formati nel corso della legislatura<sup>36</sup>, che viene subordinata ad un penetrante elemento di eterodeterminazione, delineando anche una asimmetria rispetto ai gruppi istituiti ad inizio legislatura (per cui il “riconoscimento” non è richiesto, perché il collegamento con il dato politico-elettorale è più immediato). Se è agevole comprendere la *ratio* dell’istituto come disincentivo alla formazione delle componenti, con riferimento ai gruppi tale procedimentalizzazione sembra aderire ad una visione verticistica del rapporto tra partiti e gruppi, inversa a quella che – come si avrà modo di illustrare – contraddistingue l’esperienza della Francia (dove sono invece i gruppi con le loro «dichiarazioni» ad individuare il collegamento con un partito o movimento).

Un secondo gruppo di disposizioni formalizza la possibilità di costituire componenti in senso al gruppo misto e ne disciplina i criteri di formazione, recependo le linee guida dettate nel corso della XVIII legislatura dalla Giunta per il regolamento e adattandole alle nuove regole per la formazione dei gruppi. Per la costituzione di una componente non è richiesto un numero minimo di Senatori, ma dal punto di vista dei requisiti qualitativi la disciplina è modulata per adesione a quella dei gruppi, distinguendo le ipotesi di costituzione ad inizio legislatura o nel corso della legislatura (*vedi Tabella 1*). Ad inizio legislatura, è ammessa – come per i gruppi – la possibilità di costituire una sola componente in seno al gruppo misto risultante dall’aggregazione di più partiti o movimenti che abbiano presentato candidati con il medesimo contrassegno, previo «assenso» del depositario (art. 14, comma 4, secondo periodo). L’unico disallineamento rispetto alla disciplina dei gruppi riguarda l’estensione del parametro di corrispondenza politico-elettorale relativo alle componenti costituite nel corso della legislatura, che include oltre alle elezioni politiche ed europee anche le elezioni regionali svolte nel corso della legislatura (art. 14, comma 6, secondo periodo).

### 3.2. La figura del Senatore non iscritto ad un gruppo

Un terzo blocco di modifiche all’art. 14 r.S. è finalizzato a rafforzare i meccanismi anti-transfughismo<sup>37</sup> intervenendo sulla figura del Senatore non iscritto ad un gruppo, introdotta nel 2017 per i soli Senatori

---

<sup>36</sup> Sul tema, v. R. DICKMANN, *La transizione tra XVIII e XIX legislatura: nuovi regolamenti per “nuove” Camere?*, in *Federalismi.it*, Paper 21 settembre 2022, pp. 9 s., che del requisito della “dichiarazione” (o dell’“assenso” per i gruppi “di coalizione” formati ad inizio legislatura) ha proposto due letture: come «certificazione di ‘identità politica’ con il partito o movimento di riferimento», che quindi subordinerebbe al volere di un soggetto esterno l’esistenza del gruppo o componente politica; come riconoscimento che, secondo il principio *tempus regit actum*, vale solo ai fini della costituzione del gruppo o componente, permanendo nel corso della legislatura la relativa autonomia politica in termini del tutto identici agli altri gruppi parlamentari o componenti politiche. Per le dichiarazioni di riconoscimento funzionali alla costituzione di un gruppo o componente nel corso della legislatura, la prima delle due letture sembra essere quella più coerente con una interpretazione letterale dell’art. 14, comma 9.

<sup>37</sup> Numerose sono le disposizioni che, nel nuovo regolamento, sono finalizzate a limitare i fenomeni di mobilità tra i gruppi. Oltre alla disciplina generale del rapporto tra gruppi (o componenti) e partiti e alle penalizzazioni finanziarie, si

di diritto e a vita e oggi riferita anche ai membri elettivi<sup>38</sup>. L'art. 14, comma 1 affianca infatti alla tradizionale regola per cui «tutti i Senatori debbono appartenere ad un Gruppo parlamentare» la disciplina delle ipotesi che consentono ai Senatori di non appartenere ad un gruppo. Una prima ipotesi riguarda la facoltà – già prevista dalla novella del 2017 – che i Senatori di diritto e a vita non entrino a far parte di alcun gruppo fin dall'inizio della legislatura<sup>39</sup>. Una seconda e potenzialmente più dirompente ipotesi riguarda invece la condizione dei Senatori elettivi che abbandonino il gruppo di appartenenza – per dimissioni o espulsione – e non aderiscano ad altro gruppo politico o componente entro i successivi tre giorni: tali Senatori sono automaticamente ricondotti alla nuova categoria dei “non iscritti”. La mancata adesione ad un'altra aggregazione politica può essere in ipotesi *subita* dal Senatore in mobilità: il “passaggio” ad un altro gruppo già costituito è subordinato all'autorizzazione del Presidente del gruppo di destinazione; per il transito ad una componente si richiede non solo una previa deliberazione favorevole dei membri che ne fanno parte, ma anche l'autorizzazione del legale rappresentante del corrispondente partito o movimento politico.

Più complessa è la questione relativa ad un ipotetico passaggio del Senatore in mobilità alla parte “indistinta” del Gruppo misto (ovvero quella non organizzata in componenti politiche). Tale ipotesi sembra testualmente preclusa dal regolamento, a meno di non volere interpretare l'inciso dell'art. 14, comma 1, terzo periodo del regolamento «ad eccezione del Gruppo misto» come riferito al solo requisito dell'autorizzazione del Presidente (anziché come condizione di preclusione per l'adesione al misto). La lettura più plausibile e fedele alla formulazione letterale<sup>40</sup> è quella per cui il Senatore transfugo non abbia possibilità di iscriversi al gruppo misto al di fuori del sistema delle componenti, introducendo così un ulteriore disincentivo al transfughismo.

Evidentemente, tale soluzione è destinata ad incidere anche sulla natura e sul ruolo del gruppo misto nelle diverse fasi della legislatura. In sede di formazione dei gruppi entro tre giorni dalla prima seduta, il gruppo

---

ricordano anche le disposizioni dell'art. 13, che estendono ai Questori l'ipotesi della decadenza già prevista dalla riforma del regolamento del 2017 per i Vice Presidenti e i Segretari che abbandonino il gruppo di appartenenza (v. T.F. GIUPPONI, *La riforma del regolamento del Senato e il travagliato avvio della XVIII legislatura*, cit., p. 4). Inoltre, l'art. 18, comma 1, ultimo periodo e l'art. 19, comma 1, terzo periodo prevedono l'applicazione dell'istituto della decadenza ai membri, rispettivamente, della Giunta per il regolamento e della Giunta delle elezioni e delle immunità parlamentari che cessino di far parte del gruppo di appartenenza al momento della nomina. A tali ipotesi di decadenza non si applicano le “esimenti” previste dall'art. 13, comma 1 bis e 27, comma 3 bis, che garantiscono ai Senatori che cessino di far parte di un gruppo per espulsione, scioglimento o fusione del gruppo il diritto a “conservare” la carica in seno al Consiglio di Presidenza e all'Ufficio di Presidenza delle Commissioni.

<sup>38</sup> Già all'indomani della riforma del regolamento del Senato del 2007 A. CIANCIO, *Disciplina di gruppo e tutela del parlamentare dissenziente*, cit., p. 9, commentando la posizione dei Senatori a vita “indipendenti”, aveva auspicato una estensione della possibilità di non aderire ad un gruppo a tutti i Senatori, cogliendo in questa soluzione «il grimaldello che consentirebbe di scardinare l'apparente inconciliabilità tra la salvaguardia della piena libertà del mandato parlamentare con l'opposta esigenza di evitarne gli abusi».

<sup>39</sup> Effettivamente, nella XVIII legislatura due Senatori a vita (il Sen. Piano e il Sen. Rubbia) non hanno aderito a nessun gruppo.

<sup>40</sup> Supporta tale interpretazione anche l'utilizzo dell'avverbio «tuttavia» all'inizio del successivo periodo.

misto continua ad operare la tradizionale funzione di *collettore residuale* di tutti i Senatori che, per le ragioni più disparate, non aderiscano ad un gruppo politico; in questa fase, si ammette l'iscrizione dei Senatori anche alla parte "indistinta" del gruppo misto, non strutturata in componenti. Viceversa, nelle successive fasi della legislatura, gli accessi al misto potranno avvenire quasi esclusivamente<sup>41</sup> attraverso la "finestra" delle componenti e questo evidentemente tende ad evidenziarne la natura di *organizzatore di formazioni politiche minori* rispetto a quella di gruppo residuale ed indistinto.

L'interpretazione congiunta dell'art. 14, comma 1, primo e terzo periodo sembra lasciare intendere che, almeno per i membri elettivi, l'ipotesi della non iscrizione ad un gruppo sia configurabile solo in un momento successivo a quello della formazione dei gruppi ad inizio della legislatura: in tale momento, vale infatti la regola generale (art. 14, comma 1, primo periodo) dell'appartenenza obbligatoria ad un gruppo, che diversamente sarebbe priva di portata normativa. Non appare quindi possibile parlare di un vero e proprio istituto di chiusura del sistema, in quanto tale funzione sarebbe al limite condivisa con il gruppo misto<sup>42</sup>. Al contempo, appare molto difficile delineare puntualmente gli sviluppi potenziali dell'opzione (o non-opzione) relativa alla non appartenenza ad un gruppo. Tali sviluppi si potranno infatti misurare solo in via di prassi.

In ogni caso, non si può evitare di leggere la clausola dell'art. 14, comma 1, primo periodo anche come norma programmatica che, nella sua connessione con le ulteriori disposizioni sull'ordinamento dei gruppi di cui al comma 4, delinea un generale sfavore per la condizione del non iscritto. Tale sfavore non si traduce in una esaustiva definizione delle penalizzazioni procedurali o di status associate alla condizione del non iscritto. Rilevanti asimmetrie possono però dedursi in via interpretativa dalle disposizioni del regolamento che, in una prospettiva di economia procedurale e di corretta definizione dei rapporti tra la maggioranza e le forze di opposizione, promuovono una rappresentanza coordinata delle posizioni e degli interessi di parte.

In questa chiave di lettura, possono essere intese come condizioni di sfavore per lo status del non iscritto tutte le norme che parametrano all'articolazione dei gruppi la rappresentanza in seno agli organi collegiali, primi fra tutti<sup>43</sup> il Consiglio di presidenza<sup>44</sup> e la Conferenza dei Capigruppo, ma anche la Giunta per il

---

<sup>41</sup> In linea teorica, l'unica possibilità che, nel corso della legislatura, nuovi Senatori accedano alla parte indistinta del misto è legata all'ipotesi dello scioglimento di un gruppo ex art. 14, comma 9 (su cui v. *infra*, nota n. 42).

<sup>42</sup> Va richiamata a questo proposito anche la disposizione dell'art. 14, comma 9 che, in caso di scioglimento di un gruppo in corso di legislatura per riduzione al di sotto della soglia numerica o venir meno del requisito della dichiarazione di appartenenza ad un partito o movimento politico ex art. 14, commi 5 e 7, prevede l'automatica iscrizione dei relativi componenti al gruppo misto.

<sup>43</sup> Rimane infatti inalterata la formulazione del procedimento "residuale" dell'art. 25, comma 3 che disciplina le interazioni tra la Presidenza e i gruppi «per la nomina, mediante elezione, di organi collegiali che per prescrizione di legge o del Regolamento debbono essere composti in modo da rispecchiare la proporzione dei Gruppi parlamentari».

<sup>44</sup> V. l'art. 5, comma 2-ter, di nuova introduzione.

regolamento<sup>45</sup> e la Giunta delle elezioni e delle immunità parlamentari<sup>46</sup>. Lo stesso vale per le disposizioni che riferiscono specifiche prerogative procedurali a «un Senatore per ciascun gruppo»<sup>47</sup> ovvero ne condizionano l'esercizio a quote percentuali o numeri assoluti<sup>48</sup>. Inoltre, una significativa penalizzazione si desume dalle disposizioni dell'art. 16 sulla disponibilità di locali, attrezzature e contributi a carico del bilancio del Senato da destinare ai gruppi proporzionalmente alla loro consistenza, che non prevedono una specifica riserva a favore del Senatore non iscritto<sup>49</sup>.

Il generale sfavore desumibile dall'impianto complessivo del regolamento – oltre che dalle richiamate disposizioni dell'art. 14 - in relazione alla posizione del Senatore non iscritto ad un gruppo non esclude ovviamente l'esistenza di garanzie indefettibili da salvaguardare in relazione allo status di tali parlamentari. In primo luogo, è confermata per i non iscritti la garanzia dell'appartenenza come membri di diritto alle Commissioni permanenti. Fermo restando il richiamo al criterio della proporzionalità<sup>50</sup>, l'art. 21, comma 3, secondo periodo affida infatti al Presidente del Senato il compito di assegnare alle diverse Commissioni permanenti, «nel rispetto del rapporto tra maggioranza e opposizione», i Senatori che non risultino iscritti ad alcun Gruppo parlamentare. Tale precisazione non è stata invece riproposta all'art. 162, comma 3,

---

<sup>45</sup> Sulla composizione della Giunta del regolamento in rapporto alla proporzione tra i gruppi, v. l'art. 18, comma 1 del regolamento e l'art. 18, comma 2, che consente al Presidente di integrare con non più di due membri la composizione della Giunta «al fine di assicurarne una più adeguata rappresentatività». La connessione della Giunta con l'articolazione dei gruppi è oggi rafforzata dalla clausola della decadenza ex art. 18, comma 1, secondo periodo e dalla disposizione di nuova introduzione (art. 18, comma 2, secondo periodo) che consente ai Presidenti dei gruppi che non abbiano propri componenti in seno alla Giunta di partecipare (anche attraverso un proprio delegato) alle riunioni della Giunta, senza diritto di voto.

<sup>46</sup> V. il nuovo inciso introdotto all'art. 19, comma 1, primo periodo, per cui la composizione della Giunta deve riflettere «in quanto possibile» la proporzione esistente in Assemblea tra tutti i Gruppi parlamentari. Anche in questo caso, il ruolo dei gruppi nella composizione della Giunta è sottolineato dalle nuove clausole di decadenza introdotte all'art. 19, comma 1, secondo e terzo periodo.

<sup>47</sup> Tra gli istituti di maggiore rilievo, si segnala quello delle interrogazioni a risposta immediata ex art. 151-bis r.S. V. anche la disciplina della questione pregiudiziale ex 93, comma 1 e della proposta di non passare all'esame degli articoli ex art. 96, comma 1, nonché la regolamentazione degli interventi riservati a un Senatore per gruppo ex artt. 77, 89, comma 1, secondo periodo, 92, comma 2, 99, commi 2 e 3, 103, commi 1 e 5, 109, comma 1 (rispetto ai quali tuttavia v. il richiamo inserito all'art. 109, comma 2-bis, ultimo periodo che affida alla Conferenza dei Capigruppo la definizione dei tempi delle dichiarazioni di voto per i Senatori non iscritti ad alcun gruppo).

<sup>48</sup> Per una puntuale ricognizione, si rinvia a L. GIANNITI e N. LUPO, *Le conseguenze della riduzione dei parlamentari sui Regolamenti di Senato e Camera*, in *Quaderni costituzionali*, n. 3, 2020, pp. 559 ss.

<sup>49</sup> La mancata previsione di adeguate risorse finanziarie, strumentali e di personali a favore dei Senatori non iscritti, unita anche alla perdita del contributo normalmente destinato al gruppo, è forse la più forte penalizzazione che il regolamento impone alla condizione del non iscritto. Si ricorda che una garanzia in tal senso è invece prevista dall'art. 36 del regolamento del Parlamento europeo, che prevede l'assegnazione a tali parlamentari di una segreteria, la cui organizzazione è affidata ad una decisione dell'Ufficio di presidenza su proposta del Segretario generale (comma 1) e prevede (comma 3) l'introduzione nel bilancio del Parlamento europeo di un apposito capitolo di spesa finalizzato a coprire le spese della segreteria e le agevolazioni amministrative per i membri non iscritti. In generale, sulla figura del deputato non iscritto nell'esperienza del Parlamento europeo, v. S. BARONCELLI, *Efficienza e deputati indipendenti nel Parlamento europeo*, in A. CIANCIO (a cura di), *Nuove strategie per lo sviluppo democratico e l'integrazione politica in Europa*, Roma, Aracne, 2014, p. 99 ss. Sulle relative prerogative, v. L. TILINDYTE, *Rules on political groups in the EP*, European Parliament Briefing, June 2019.

<sup>50</sup> Art. 21, comma 3, primo periodo.



sulla composizione delle Commissioni di inchiesta, che conferma il criterio costituzionale della proporzionalità ai gruppi, senza fornire indicazioni sull'eventuale designazione di Senatori non iscritti.

In secondo luogo, l'art. 14, comma 1 affida alla Conferenza dei Capigruppo l'obbligo di garantire «proporzionati» tempi di intervento nella programmazione dei lavori ex art. 55, comma 5 ai Senatori non iscritti ad un gruppo. Si tratta evidentemente di una garanzia attenuata rispetto a quella di cui godono i Senatori iscritti ad un gruppo: solo questi ultimi, infatti, hanno la possibilità, tramite i rispettivi Presidenti, di partecipare alla definizione dell'accordo sull'inserimento degli argomenti nel calendario dei lavori, e quindi sulla ripartizione dei tempi. Inoltre, la formulazione testuale dell'art. 14, comma 1, ultimo periodo, nel richiedere la riserva di tempi “proporzionati”, non specifica il parametro di riferimento (ad esempio declinandolo in relazione al numero dei non iscritti), affidando così di fatto alla piena discrezionalità della Conferenza dei Capigruppo l'attuazione di tale garanzia<sup>51</sup>. Alla garanzia dell'art. 14, comma 1 si aggiunge in ogni caso la previsione dell'art. art. 109, comma 2-bis, ultimo periodo, che affida alla Conferenza dei Capigruppo la definizione dei tempi delle dichiarazioni di voto per i Senatori non iscritti ad alcun gruppo. Un'altra asimmetria tra Senatori iscritti e non iscritti ad un gruppo riguarda la reversibilità della relativa condizione. Pur nel generale sfavore per il fenomeno del transfughismo, supportato anche da apposite penalizzazioni finanziarie<sup>52</sup>, il divieto di mandato imperativo continua infatti ad ammettere la reversibilità della scelta del singolo Senatore rispetto all'appartenenza ad un gruppo, consentendo in linea teorica illimitati cambi nel rispetto del vincolo temporale dei tre giorni e del “gradimento” del Presidente del gruppo di destinazione. Viceversa, la condizione del Senatore non iscritto ad un gruppo appare irreversibile, non essendo prevista, dopo il termine di tre giorni dalle dimissioni o dall'espulsione, la possibilità di una adesione tardiva ad un nuovo gruppo (o componente).

Nel complesso, siamo di fronte ad una “frontiera aperta”, che richiederà un importante sforzo interpretativo e di bilanciamento nel corso della XIX legislatura. Non si può infatti sottovalutare che il tema delle prerogative parlamentari associate alla condizione del Senatore non iscritto dovrà essere

---

<sup>51</sup> Tale rilievo appare confermato dall'assenza nel regolamento del Senato delle garanzie che invece sono previste nel regolamento della Camera all'art. 24, comma 2, terzo periodo, sulla riserva di una quota del tempo disponibile del calendario agli argomenti indicati dai Gruppi dissenzienti «in proporzione alla consistenza di questi». V. anche all'art. 24, comma 7, terzo periodo la riserva di un quinto del tempo disponibile agli interventi che i deputati chiedano di svolgere a titolo personale, comunicandolo prima dell'inizio della discussione; e all'art. 24, comma 7, quarto periodo la previsione per cui il tempo attribuito al Gruppo misto è ripartito fra le componenti politiche in esso costituite, «avendo riguardo alla loro consistenza numerica».

<sup>52</sup> Si veda, in particolare, l'art. 7 delle Disposizioni finali approvate dal Senato il 27 luglio 2022 e pubblicate in G.U. 5 agosto 2022, n. 182, che recita: «Al fine di disincentivare i trasferimenti ad altro Gruppo parlamentare, tenuto conto della specificità dei Gruppi costituiti ai sensi dell'articolo 14, il Consiglio di Presidenza stabilisce la riduzione del cinquanta per cento del contributo proporzionale, determinato ai sensi dell'articolo 16, comma 1, primo periodo, del Regolamento, nei confronti del Gruppo del quale il Senatore cessa di far parte, attribuendo il trenta per cento del contributo proporzionale iniziale al Gruppo di destinazione. I risparmi di spesa sono destinati al bilancio del Senato. Qualora il Senatore non si iscriva ad alcun Gruppo parlamentare, i risparmi di spesa sono destinati al bilancio del Senato».

ponderato tenendo conto anche della giurisprudenza costituzionale che, a partire dalle note ordd. n. 17/2019 e 60/2020<sup>53</sup>, ha riconosciuto la legittimazione ad agire dei singoli parlamentari innanzi alla Corte costituzionale. La possibilità di sollevare conflitto di attribuzioni tra poteri dello Stato a tutela delle prerogative costituzionali di cui agli artt. 67, 68, 69, 71, primo comma, e 72 Cos. apre infatti al singolo una strada diretta di tutela giurisdizionale, con importanti ricadute anche sui margini di apprezzamento relativi ai contorni della condizione del non iscritto materialmente disponibili per il Senato.

### 3.3. L'avvio della XIX legislatura: verso un nuovo equilibrio tra partiti, gruppi e singoli eletti

L'analisi delle disposizioni del nuovo regolamento del Senato sulla formazione dei gruppi testimonia un approccio finalizzato a sottolineare il loro ruolo di diretta proiezione dei partiti in Parlamento, quali «espressioni istituzionali del pluralismo politico»<sup>54</sup>, con l'intento di garantire che la loro articolazione interna sia una più fedele fotografia del momento politico-elettorale.

In effetti, l'avvio della XIX legislatura ha delineato un quadro dei gruppi parlamentari al Senato sufficientemente coerente con il dato politico emerso dalle elezioni dello scorso 25 settembre: le nuove regole hanno infatti consentito la formazione di otto gruppi politici, corrispondenti ai principali partiti o movimenti impegnati nelle consultazioni elettorali. Di converso, la costituzione di un unico gruppo per i partiti o movimenti che hanno presentato le proprie candidature in coalizione si è confermata una opzione residuale: è stata infatti utilizzata solo da quelle formazioni che diversamente non avrebbero avuto i requisiti numerici per costituirsi in gruppo autonomo<sup>55</sup>. Quanto al gruppo misto, la composizione iniziale ne testimonia la funzione di aggregatore residuale destinato ad accogliere i Senatori a vita ovvero i Senatori elettivi appartenenti a formazioni minori<sup>56</sup>. Un solo Senatore a vita ha confermato la non appartenenza a nessun gruppo.

Non è dato prevedere se questa articolazione si manterrà costante nel corso della legislatura, come effettivamente auspicato dalla riforma del regolamento in esame. Ciò che è certo è che le nuove regole escludono pro futuro l'ipotesi di aggregazioni politiche nate prima come gruppi parlamentari e solo dopo come partiti o movimenti.

---

<sup>53</sup> Sul tema, *ex multis*, v. Corte cost., ordd. n. 66 e 67/2021, n. 186/2021, n. 188/2021, n. 193/2021, n. 255/2021. N. LUPPO, *Un'ordinanza compromissoria, ma che pone le basi per un procedimento legislativo più rispettoso della Costituzione*, in *Federalismi.it*, n.4, 2019; A. MORRONE, *Lucciole per lanterne. La n. 17/2019 e la terra promessa di quote di potere per il singolo parlamentare*, *ivi*. R. DICKMANN, *La Corte dichiara inammissibile il conflitto di attribuzioni contro il testo della legge di bilancio 2019-2021 approvato dal Senato e ribadisce che i singoli parlamentari sono poteri dello Stato*, *ivi*.

<sup>54</sup> V. in tal senso Corte cost., ord. n. 60/2020, che richiama le precedenti sentt. n. 174 del 2009, n. 193 del 2005, n. 298 del 2004 e n. 49 del 1998.

<sup>55</sup> E' il caso, in particolare, di Azione-ItaliaViva-RenewEurope e di Civici d'Italia-Noi Moderati (UDC – Coraggio Italia – Noi con l'Italia – Italia al Centro) – MAIE, due gruppi formati rispettivamente da 9 e 6 Senatori.

<sup>56</sup> Al momento della prima formazione dei gruppi, il Gruppo misto risulta costituito da 7 membri, di cui 3 Senatori a vita e 4 Senatori appartenenti al movimento Alleanza Verdi e Sinistra.

Le implicazioni di questa nuova configurazione sul rapporto tra partiti, gruppi e singoli eletti sono potenzialmente dirompenti. Al rafforzamento implicito della dipendenza esterna dei gruppi dalla relativa organizzazione partitica si affianca un prevedibile rafforzamento anche della loro preminenza interna rispetto allo status dell'eletto. In tale scenario, è sulla sfera delle prerogative del singolo parlamentare che, verosimilmente, si soffermerà il dibattito, nel tentativo di definire quali solo le garanzie minime che gruppi e partiti dovranno salvaguardare, nei rispettivi ambiti di autonomia, promuovendo la democraticità dei propri ordinamenti<sup>57</sup>. È una sfida che sicuramente chiamerà in causa le sedi di garanzia parlamentare, dal Presidente di Assemblea alla Giunta per il regolamento, fino al Consiglio di presidenza. Inoltre, come si è avuto modo di osservare, il confronto potrebbe coinvolgere, attraverso i conflitti di attribuzione sollevati dai singoli parlamentari, la stessa Corte costituzionale. Bisognerà peraltro comprendere se, alla luce delle nuove dinamiche di interazione tra gruppi e Senatori non iscritti, si aprano anche per i gruppi spazi di accesso al giudice costituzionale in sede di conflitto di attribuzioni tra i poteri dello Stato<sup>58</sup>. Infine, è evidente che le novità introdotte al Senato rispetto al trinomio partiti, gruppi e singoli eletti si collocano in un contesto di accresciute asimmetrie con l'altro ramo del Parlamento. In primo luogo, il mantenimento alla Camera delle tradizionali regole sulla formazione dei gruppi – che combinano il regime di libertà degli eletti nella modulazione delle proprie scelte di appartenenza<sup>59</sup> con una soglia numerica per

---

<sup>57</sup> Sull'insanabile contrasto «tra la prescrizione costituzionale del divieto di mandato imperativo e gli interessi dei partiti che, per attuare la propria politica, tendono a trasformare il mandato parlamentare in un mandato di partito, utilizzando i gruppi in funzione di trasmettitori della loro volontà in parlamento», v. M.L. MAZZONI HONORATI, *Diritto parlamentare*, Torino, 2001, p. 113. Sul tema, v. anche G. GRASSO, *Mandato imperativo e mandato di partito: il caso del Movimento 5 Stelle*, in *AIC - Osservatorio costituzionale*, n. 2, 2017 e F. SCUTO, *I pericoli derivanti da uno svuotamento dell'art. 67 Cost. unito ad un "irrigidimento" dell'art. 49 Cost. Alcune considerazioni a partire dalla vicenda dello Statuto del Gruppo parlamentare "Movimento 5 Stelle"*, in *Federalismi.it*, n. 13, 2018.

<sup>58</sup> V. Pord. n. 60/2020, con la quale la Corte ha negato una automatica estensione ai gruppi delle prerogative spettanti a ciascun membro del Parlamento, ritenendo inammissibile il ricorso sollevato da alcuni gruppi in relazione a presunte anomalie procedurali nell'iter di approvazione della legge di bilancio 2019. In nota, v. C.P. GUARINI e L. GRIMALDI, *Un altro tassello alle (de)limitazioni soggettive e oggettive del ricorso al conflitto tra poteri per la tutela del giusto procedimento legislativo (ovvero sull'ordinanza della Corte costituzionale n. 60 del 2020)*, in *Nomos – Le attualità del diritto*, n. 2, 2020, spec. pp. 12 ss.; M. ARMANNO, *Il conflitto di attribuzione tra poteri dello Stato come strumento di verifica della regolarità del procedimento legislativo e l'invalidabile soglia del controllo di ammissibilità*, in *AIC – Osservatorio costituzionale*, n. 4, 2020, pp. 195 ss.; R. DICKMANN, *Ancora in tema di legittimazione al conflitto di attribuzione dei singoli membri delle Camere... ma non dei gruppi parlamentari (nota a Corte cost., ord. 26 marzo 2020, n. 60)*, in *Rassegna di Forum di Quaderni Costituzionali*, n. 2, 2020, pp. 89 ss.

<sup>59</sup> Nella Seduta del 27 aprile 2022, la Giunta per il regolamento della Camera ha adottato un testo-base sugli adeguamenti regolamentari alla riforma costituzionale (v. CAMERA DEI DEPUTATI, *Bollettino delle Giunte e delle Commissioni parlamentari*, Mercoledì 27 aprile 2022, n. 785, Allegato 1, p. 10 ss.). Tale testo confermava per i gruppi istituiti ad inizio legislatura il solo quorum numerico; si richiedeva un criterio politico-elettorale (la corrispondenza con un partito o movimento politico che abbia presentato alle ultime elezioni, con il medesimo contrassegno, in almeno venti circoscrizioni, proprie liste di candidati ed abbia avuto accesso alla assegnazione dei seggi) solo per l'istituzione di nuovi gruppi (e componenti) in corso di legislatura (art. 14, comma 2) ovvero per la permanenza di gruppi al di sotto della soglia numerica (art. 14, comma 2-bis). Nella successiva seduta della Giunta del 9 agosto 2022 (CAMERA DEI DEPUTATI, *Bollettino delle Giunte e delle Commissioni parlamentari*, Martedì 9 agosto, pp. 3 ss.), il Presidente della Camera constatava tuttavia la non sussistenza dei presupposti per procedere all'approvazione del testo-base o ad un'altra proposta più limitata di riforma. Per un commento alle novità del primo testo-base del 18 gennaio 2022, v. S. CURRERI, *Gruppo politici e "anti-trasfushismo"*, cit.

la costituzione dei gruppi di fatto “aggravata” rispetto ad una Assemblea a composizione ridotta – ha determinato un effetto “deterrente” potenzialmente più forte di quello registrato al Senato<sup>60</sup>. Lo testimonia il fatto che la formazione Noi moderati (Noi con l’Italia, Coraggio Italia, UDC, Italia al centro) MAIE, regolarmente costituita in gruppo al Senato, ha dovuto presentare alla Camera una richiesta di autorizzazione come gruppo in deroga, in quanto formata da un numero di membri (9) nettamente inferiore al requisito numerico minimo. Analoga istanza è stata presentata dalla formazione Alleanza Verdi Sinistra che, pur confluita al Senato nel gruppo misto, si presentava alla Camera in una composizione di 12 membri.

Su queste richieste si è svolto lo scorso 26 ottobre in seno alla Giunta per il regolamento della Camera un ampio ed articolato dibattito. Il parere adottato dalla Giunta il 26 ottobre ha offerto una interpretazione adeguatrice dell’art. 14 del regolamento, integrando il parere reso in materia il 16 maggio 2006<sup>61</sup> in funzione non solo della mutata disciplina elettorale – che di per sé era già stata oggetto di vaglio all’inizio della XVIII legislatura<sup>62</sup> –, ma anche della “novità” relativa alla riduzione del numero dei deputati. In via “transitoria”<sup>63</sup>, il parere del 26 ottobre ha innovato rispetto agli orientamenti pregressi in due punti<sup>64</sup>: ha autorizzato la costituzione di un gruppo in deroga (Noi moderati) anche in assenza del

---

<sup>60</sup> Tale effetto è stato esplicitamente riconosciuto dal Presidente della Camera nel suo intervento introduttivo alla seduta della Giunta del regolamento del 26 ottobre scorso (CAMERA DEI DEPUTATI, *Bollettino delle Giunte e delle Commissioni parlamentari*, Mercoledì 26 ottobre, pp. 2 ss.). Il Presidente ha infatti osservato che il mancato adeguamento del requisito numerico di 20 deputati «determina – con la più ridotta composizione numerica della Camera – una difficoltà aggiuntiva, per le forze politiche che hanno comunque conseguito eletti, a raggiungere i requisiti necessari per costituire un Gruppo».

<sup>61</sup> CAMERA DEI DEPUTATI, *Bollettino delle Giunte e delle Commissioni parlamentari*, Martedì 16 maggio, pp. 3 ss. Il parere del 16 maggio aveva fornito una interpretazione alla luce del mutato quadro della legislazione elettorale dei due requisiti richiesti per la costituzione di gruppi in deroga ex art. 14, comma 2 r.C.: il requisito del “partito organizzato nel paese” e la presentazione di liste in almeno venti collegi, le quali abbiano ottenuto almeno un quoziente in un collegio ed una cifra elettorale nazionale di almeno trecentomila voti di lista validi. Questo secondo requisito, finalizzato a verificare il grado di diffusione e di presenza di un partito sul territorio nazionale, è stato riferito all’accesso alla ripartizione nazionale dei seggi, e quindi al superamento delle soglie di sbarramento. Rispetto a questi due criteri, con riguardo alla situazione di inizio XIX legislatura, va specificato che entrambe le formazioni Noi Moderati e Alleanza Verdi Sinistra soddisfacevano il primo requisito del partito organizzato nel paese. Più problematica appariva invece l’interpretazione del secondo requisito per Noi moderati, in quanto tale formazione non aveva avuto accesso alla ripartizione nazionale dei seggi su base proporzionale, non avendo superato la soglia di sbarramento del 3 per cento.

<sup>62</sup> L’Ufficio di Presidenza, nella seduta del 9 aprile 2018, ha infatti ritenuto validi i criteri interpretativi del parere della Giunta del 16 maggio 2006 nel contesto della nuova disciplina elettorale introdotta dalla legge n. 165 del 2017, autorizzando la costituzione del Gruppo parlamentare «Liberi e Uguali», che aveva superato la soglia di sbarramento del 3 per cento.

<sup>63</sup> L’*incipit* del parere recita infatti «in attesa di ogni valutazione specifica sull’eventuale modifica dell’articolo 14 e dei requisiti per la formazione dei Gruppi».

<sup>64</sup> Il parere ha infatti riconosciuto che sussistono i presupposti per l’autorizzazione alla costituzione di un gruppo in deroga anche nel caso in cui il gruppo rappresenti una forza politica organizzata nel Paese «la quale – pur non avendo raggiunto la soglia per l’accesso alla ripartizione proporzionale dei seggi sul territorio nazionale, avendovi comunque presentato proprie liste con lo stesso contrassegno in almeno venti circoscrizioni – abbia conseguito almeno un eletto in un collegio uninominale, purché univocamente riconducibile, al momento della consultazione elettorale, alla medesima forza politica. Tale riconducibilità ricorre sia quando si tratti di un eletto nel collegio uninominale candidato dalla suddetta forza politica non coalizzata, sia quando si tratti di un eletto nel collegio uninominale candidato da più

superamento della soglia di sbarramento del 3 per cento, utilizzando come parametro per valutare la diffusione sul territorio nazionale il solo accesso all'assegnazione di almeno un seggio in un collegio uninominale; ha quindi ammesso la possibilità di costituire gruppi monopersonali, sciogliendo così nel senso del massimo *favor* la discrezionalità che già nelle precedenti legislature era stata riconosciuta all'Ufficio di presidenza nella valutazione della consistenza dei gruppi in deroga<sup>65</sup>.

L'apertura alla costituzione di gruppi in deroga monopersonali alla Camera appare chiaramente connessa al mutato quadro politico ed istituzionale derivante dalla riduzione del numero dei parlamentari. Tale lettura testimonia l'esigenza di spingere al massimo le disposizioni del regolamento vigente per evitare eccessive penalizzazioni e asimmetrie con l'altro ramo del Parlamento nell'articolazione interna delle formazioni politiche. Ad inizio legislatura, il risultato è una sostanziale corrispondenza nella fotografia dei gruppi tra le due Camere<sup>66</sup>. Tuttavia, in assenza di interventi riformatori, l'interpretazione adeguatrice della Giunta per il regolamento della Camera potrebbe aprirsi ad utilizzi strumentali che, fermo restando il filtro dell'autorizzazione dell'Ufficio di presidenza, finirebbero inevitabilmente per frammentare il quadro partitico. Inoltre, il gruppo monopersonale – che ha trovato puntuali applicazioni nell'esperienza dei Consigli regionali<sup>67</sup>, ma rappresenta una novità nella storia parlamentare della Camera – sembra aprire ad una concezione del tutto nuova del rapporto tra singoli eletti e gruppi, radicalmente difforme da quella seguita dalla riforma del regolamento del Senato.

Anche alla luce di queste prime tendenze, ci si domanda se l'esistenza nelle due Assemblee di modelli divergenti di regolamentazione dei gruppi sia destinata a determinare un sostanziale disallineamento nello

---

forze politiche unite in coalizione, il quale figuri anche nelle liste di candidati per la parte proporzionale presentate dalla forza politica che il Gruppo intende rappresentare».

<sup>65</sup> Nella seduta dell'Ufficio di presidenza del 9 aprile 2018, il Presidente della Camera ha infatti evidenziato che la Giunta del regolamento non ha mai ritenuto praticabile una definizione in via interpretativa del numero minimo di deputati richiesto per la costituzione di un gruppo in deroga. Ha quindi ribadito che «la valutazione di tale elemento è rimessa (...) all'apprezzamento discrezionale dell'Ufficio di Presidenza, cui compete, come rilevato in sede di Giunta, una valutazione di opportunità sotto il profilo politico-istituzionale e di funzionalità complessiva della Camera».

<sup>66</sup> Anche alla Camera, come al Senato, sono stati costituiti 8 gruppi. L'unica asimmetria riguarda la presenza, alla Camera dei deputati, di un autonomo gruppo per Alleanza Verdi Sinistra e l'assenza (come nelle precedenti legislature) del gruppo «Per le autonomie».

<sup>67</sup> Sulla «contraddizione dei “monogruppi”», v. A. CIANCIO, *Profili di organizzazione dei Consigli regionali: i gruppi consiliari*, in *Il Filangieri. Quaderno 2009*, Napoli, Jovene editore, 2010, pp. 59 ss. Sulle prime manifestazioni del fenomeno dei monogruppi a livello regionale, A. SPADARO, *Elezioni della giunta: sei problemi di diritto parlamentare regionale nell'analisi di un “caso” controverso*, in *Rivista trimestrale di diritto pubblico*, 1987, p. 255 ss. Relativamente alla Regione Toscana, v. M. RUBECCHI, *Art. 16*, in P. CARETTI, M. CARLI e E. ROSSI (a cura di), *Statuto della Regione Toscana Commentario*, Torino, Giappichelli, 2005, p. 102. Sulla mancata introduzione negli Statuti di meccanismi anti-frammentazione, cfr. E. GIANFRANCESCO, *La forma di governo regionale nella recente esperienza italiana*, in A. D'ATENA (a cura di), *I cantieri del federalismo in Europa*, Milano, Giuffrè, 2008, p. 292-293. Sul rapporto tra gruppi consiliari e partiti, v. G. FALCON e C. PADULA, *Il problema del rapporto tra gruppi consiliari e partiti politici*, in *Le Regioni*, n. 2, 2008, p. 251 ss. Sul parallelismo/asimmetria tra gruppi consiliari e parlamentari, v. E. GRIGLIO, *La natura giuridica dei gruppi consiliari: dal parallelismo all'asimmetria con i gruppi parlamentari*, in *Rassegna parlamentare*, n. 2, 2015, pp. 331-375.

status di deputato e senatore, con effetti potenziali sulle stesse prerogative costituzionali insopprimibili legate al mandato parlamentare.

Tabella 1 – I criteri per la formazione di gruppi e componenti nel nuovo regolamento del Senato

<b>Tipologia di aggregazione</b>	<b>Numero minimo di senatori</b>	<b>Requisito di omogeneità politica</b>
1. Gruppi istituiti ad inizio legislatura <i>(art. 14, comma 4)</i>	6	Rappresentanza di un partito o movimento politico, anche risultante dall'aggregazione di più partiti o movimenti politici, che abbia presentato alle ultime elezioni del Senato propri candidati con lo stesso contrassegno, conseguendo l'elezione di almeno un Senatore
2. Gruppi istituiti in corso di legislatura <i>(art. 14, comma 5)</i>	9	<ul style="list-style-type: none"> <li>a) Rappresentanza di un partito o movimento che nella legislatura abbia conseguito l'elezione di rappresentanti alle elezioni politiche o del Parlamento europeo</li> <li>b) Stessa denominazione del partito o movimento rappresentato</li> <li>c) Dichiarazione di riconoscimento da parte del partito o movimento politico che intendono rappresentare</li> </ul>
3. Gruppi rappresentativi di minoranze <i>(art. 14, comma 8)</i>	4	Senatori appartenenti a minoranze linguistiche riconosciute dalla legge, eletti nelle Regioni di insediamento, o nelle Regioni a Statuto speciale che ne prevedano la tutela
4. Componenti istituite ad inizio legislatura <i>(art. 14, comma 6, I p.)</i>	/	Stesso requisito dei gruppi (v. punto 1)



5. Componenti istituite in corso di legislatura (art. 14, comma 6, II p.)	/	Stessi requisiti dei gruppi istituiti in corso di legislatura (v. punto 2) – per il requisito sub a), parametrato anche sulle elezioni regionali
6. Senatori non iscritti (art. 14, comma 1)	/	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Senatori di diritto e a vita</li> <li>• Senatori che si dimettano dal gruppo di appartenenza, ivi compreso il Misto, o ne vengano espulsi, salvo che entro 3 giorni non aderiscano ad un altro gruppo, ad eccezione del gruppo misto, previa autorizzazione del Presidente del Gruppo, o ad una componente, previa deliberazione favorevole degli appartenenti e acquisita l'autorizzazione del legale rappresentante del corrispondente partito o movimento</li> </ul>

#### 4. Il rapporto tra partiti, gruppi e singoli eletti in ambito comparato: modelli a confronto

Per comprendere la portata della riforma del regolamento del Senato del 2022 rispetto al trinomio partiti, gruppi e singolo eletto è necessario estendere lo sguardo al dato comparato. Alcune cautele sono ovviamente d'obbligo: in una "materia" come la disciplina dei gruppi fortemente condizionata da scelte e fattori pre-giuridici (nella fattispecie, il sistema partitico), l'evidenza comparata va sempre ponderata alla luce dello specifico contesto di riferimento. In particolare, non si può sottovalutare come del dato partitico le regole del diritto parlamentare sui gruppi siano al contempo una emanazione e una condizione plasmante<sup>68</sup>: da un lato, esse risentono del quadro partitico di riferimento che, a seconda della numerosità e consistenza delle forze politiche, favorisce l'adozione di diverse soluzioni regolamentari; dall'altro lato, esse tendono talvolta a plasmare il quadro partitico favorendone o sfavorendone la relativa proiezione in gruppi<sup>69</sup>.

<sup>68</sup> Sui gruppi come uno degli attori strategici dei sistemi parlamentari contemporanei, v. J.C. COLLIARD, *Les régimes parlementaires contemporains*, Paris, Presses de Sciences Po, 1978.

<sup>69</sup> K. DESCHOUWER, S. DEPAUW e A. ANDRÉ, *Representing the people in parliaments*, in K. DESCHOUWER e S. DEPAUW (a cura di), *Representing the people. A survey among members of statewide and substate parliaments*, Oxford, Oxford University Press, 2014, pp. 1 ss. K. HEIDAR e R. KOOLE (a cura di), *Parliamentary Party Groups in European Democracies. Political Parties Behind Closed Doors*, London, Routledge, 2000.

Tenuto conto di questo *caveat* metodologico, appare comunque possibile analizzare le combinazioni adottate da altri Parlamenti nella disciplina dei gruppi in relazione a due dimensioni fondamentali: il *rapporto tra gruppi e partiti*, che può oscillare dal *favor* regolamentare per la coerenza politico-elettorale dei gruppi ad una disciplina “a maglie larghe” tesa a valorizzare l’autonomia associativa dei parlamentari; il *rapporto tra gruppi ed eletti*, che può prevedere l’appartenenza ad un gruppo come condizione necessaria oppure ammettere la presenza di parlamentari non iscritti<sup>70</sup>. Dall’incrocio tra le due dimensioni si evincono le interconnessioni tra *partiti, gruppi ed eletti*, alle quali contribuisce anche la disciplina dei limiti alla mobilità dei parlamentari tra i gruppi.

La Tabella 2 riporta un quadro sintetico delle soluzioni adottate a questo riguardo nei regolamenti del Bundestag tedesco, del Congresso dei deputati spagnolo, dell’Assemblea nazionale francese e del Parlamento europeo. La selezione di tali Assemblee risponde all’esigenza di offrire diverse combinazioni delle opzioni di massima e minima regolamentazione rispetto alle due dimensioni del rapporto tra partiti e gruppi e del rapporto tra gruppi ed eletti.

La seconda colonna riporta le ipotesi di *massima regolamentazione*, nelle quali il regolamento: A) impone vincoli di corrispondenza politico-elettorale tra gruppi e partiti; B) configura l’appartenenza ad un gruppo come obbligatoria (escludendo così l’ipotesi di parlamentari non iscritti ad un gruppo); C) impone vincoli alla mobilità dei parlamentari tra i gruppi. Viceversa, la terza colonna elenca le ipotesi di *regolamentazione minima* dove i gruppi: A) non sono vincolati ad una aderenza all’elemento partitico; B) i singoli parlamentari hanno la possibilità di scegliere se iscriversi ad un gruppo oppure no; C) non vi sono vincoli alla mobilità.

La lettura integrata di queste opzioni evidenzia la compresenza di diversi approcci. Da un lato, la *massima regolamentazione* si rinviene nei Parlamenti (Congresso dei deputati spagnolo) inclini a vincolare alla dimensione del gruppo, a sua volta corrispondente al partito, lo status del parlamentare e ad introdurre vincoli di mobilità tra i gruppi. All’opposto, una *regolamentazione minima* contraddistingue i Parlamenti (come il Parlamento europeo e l’Assemblea Nazionale francese) che riconoscono al gruppo e al singolo eletto ampi margini di azione in relazione, rispettivamente, alla coerenza con l’organizzazione partitica e all’appartenenza ad un gruppo.

Non mancano approcci *ibridi*, come quello della Camera dei deputati, che affianca ad una disciplina “a maglie larghe” del rapporto tra gruppi e partiti e all’assenza di vincoli al transfughismo l’introduzione di un vincolo inderogabile di appartenenza ad un gruppo per i singoli parlamentari. Un modello ibrido, ma di segno opposto, contraddistingue il Bundestag tedesco, che ad una penetrante regolamentazione della

---

<sup>70</sup> Per riferimenti comparati, v. R. SCARCIGLIA, *Il divieto di mandato imperativo. Contributo ad uno studio di diritto comparato*, CEDAM, Padova, 2005.

corrispondenza tra gruppi e partiti, sostenuta da un vincolo assoluto alla mobilità, abbina la previsione (pur vista con sfavore) di forme di auto-determinazione del singolo rispetto alla non appartenenza ad un gruppo. Un approccio non troppo dissimile da quello del Bundestag tedesco è stato recepito al Senato con la riforma del regolamento in discussione<sup>71</sup>.

Va peraltro evidenziato che approcci ibridi possono portare ad effetti di stabilizzazione del sistema dei gruppi potenzialmente anche più forti di quelli conseguiti nei modelli di massima regolamentazione. E' il caso del Bundestag tedesco e del Senato post-riforma del 2022 che, attraverso vincoli anti-mobilità più penetranti di quelli adottati dal Congresso dei deputati spagnolo, sono in grado di sostenere l'obiettivo anti-frammentazione anche nel corso della legislatura.

Tabella 2 – *Un raffronto tra diversi modelli di regolamentazione del rapporto tra partiti, gruppi ed eletti*

	SI	NO
<b>A. Necessaria corrispondenza gruppi/partiti</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Spagna</li> <li>• Senato (2017-2022)</li> <li>• Senato (dal 2022)</li> <li>• Germania</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Francia</li> <li>• Parlamento europeo</li> <li>• Camera</li> </ul>
<b>B. Appartenenza obbligatoria ad un gruppo</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Spagna</li> <li>• Senato (2017-2022, salvo il caso dei Senatori di diritto e a vita)</li> <li>• Camera</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Francia</li> <li>• Parlamento europeo</li> <li>• Germania</li> <li>• Senato (dal 2022)</li> </ul>
<b>C. Vincoli alla mobilità tra i gruppi</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Spagna</li> <li>• Senato (dal 2022)</li> <li>• Germania</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Francia</li> <li>• Parlamento europeo</li> <li>• Camera</li> <li>• Senato (2017-2022)</li> </ul>

<sup>71</sup> Gli elementi di distinzione rispetto al modello che ha ispirato il regolamento del Senato nella formulazione vigente tra il 2017 e il 2022 si apprezzano specialmente nell'introduzione di vincoli ai cambi di gruppo nel corso della legislatura e nel superamento della configurazione dell'appartenenza ad un gruppo come obbligatoria.

Il quadro comparato emerso dalla Tabella 2 deve essere integrato con un ulteriore elemento informativo, finalizzato a misurare come l'opzione relativa all'obbligatorietà dell'appartenenza del singolo ad un gruppo si rapporti alla presenza di un gruppo misto. Come emerge dalla Tabella 3, in questo ambito le scelte operate dalle altre Assemblee sono lineari: laddove vi è un vincolo di iscrizione ad un gruppo parlamentare, esiste anche un gruppo misto che raccoglie tutti i parlamentari che, per appartenenza ad una formazione minoritaria o per dimissioni o espulsione da un gruppo, non trovano la propria collocazione nell'articolazione dei gruppi politici. Viceversa, dove esiste la figura del parlamentare non iscritto ad un gruppo non vi è l'esigenza di istituire un gruppo misto<sup>72</sup>. La scelta operata dal nuovo regolamento del Senato di confermare la presenza del gruppo misto e insieme introdurre la figura del Senatore non iscritto si pone su una linea di rottura di tale quadro tendenziale e, come si è avuto modo di osservare, solo l'esperienza attuativa consentirà di comprendere quale delle opzioni prevarrà rispetto alle situazioni individuali (pur auspicabilmente residuali) che non trovino rappresentanza nei gruppi politici.

Tabella 3 - *Un raffronto delle opzioni relative al vincolo di appartenenza ad un gruppo e alla presenza di un gruppo misto*

	SI	NO
<b>Appartenenza obbligatoria ad un gruppo</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Spagna</li> <li>• Senato (2017-2022, salvo il caso dei Senatori di diritto e a vita)</li> <li>• Camera</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Francia</li> <li>• Parlamento europeo</li> <li>• Germania</li> <li>• Senato (dal 2022)</li> </ul>
<b>Gruppo misto</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Spagna</li> <li>• Senato (2017-2022)</li> <li>• Senato (dal 2022)</li> <li>• Camera</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Francia</li> <li>• Parlamento europeo</li> <li>• Germania</li> </ul>

<sup>72</sup> Nel contesto dei Parlamenti dell'Unione europea, anche il Congresso dei deputati spagnolo e il Parlamento lituano, oltre alla Camera dei deputati, prevedono l'esistenza di un gruppo misto che raccoglie automaticamente tutti i parlamentari non iscritti ad un gruppo. V. A. SAIZ ARNAIZ, *El carácter obligatorio de la pertenencia a un grupo parlamentario: el Grupo Mixto y las Agrupaciones en el Congreso de los Diputados*, in *Revista de las Cortes generales*, n. 13, 1988, pp. 89 ss.

#### 4. L'esperienza di Spagna, Germania e Francia

L'analisi delle combinazioni alla base dei diversi approcci alla disciplina dei gruppi deve essere integrata con una disamina delle relative soluzioni regolamentari e tendenze attuative in alcuni ordinamenti "idealtipici". A tal fine, si è scelto di limitare l'analisi comparata a tre ordinamenti nazionali – Spagna, Germania e Francia – assunti come esempi di tre approcci al rapporto tra gruppi e partiti e tra gruppi e singoli eletti alternativi a quello che, almeno fino al 2017, ha contraddistinto l'esperienza del Senato italiano (e che tuttora è seguito dal regolamento della Camera dei deputati)<sup>73</sup>.

##### 4.1. La disciplina dei gruppi come elemento di stabilizzazione politica nell'esperienza del Congresso dei deputati spagnolo

Il Congresso dei deputati spagnolo risponde ad un modello "gruppo-centrico"<sup>74</sup>, fondato su una intensa regolamentazione dell'ordinamento dei gruppi, introdotta in risposta all'instabilità politica che aveva segnato la fase immediatamente successiva all'entrata in vigore della Costituzione del 1978<sup>75</sup>. Il favore regolamentare per la corrispondenza tra gruppi e partiti è infatti il frutto della riforma che, nel 1982, ha cercato di reagire con regole anti-frammentazione e anti-mobilità tra i gruppi all'intenso transfughismo della prima legislatura. Tale stagione parlamentare aveva infatti registrato una proliferazione dei gruppi, creati solo in via strumentale per accrescere le prerogative parlamentare dei relativi membri, in un'ottica di "opportunismo" procedurale non corroborata da autentiche esigenze di rappresentanza politica<sup>76</sup>.

All'interno di tale modello, i gruppi parlamentari possono essere considerati una "emanazione dei partiti politici"<sup>77</sup>, pur non essendo qualificabili come organi di partito, bensì, secondo l'approccio prevalente in

---

<sup>73</sup> L'esperienza del Parlamento europeo, contraddistinta dalla natura transnazionale dei gruppi politici – v. A. KREPPEL, *The European Parliament and Supranational Party System: A study in institutional Development*, Cambridge, 2002; E. BRESSANELLI, *The Political Groups as Organisations: The Institutionalisation of Transnational Party Politics*, in P. AHRENS ET AL. (a cura di), *European Parliament's Political Groups in Turbulent Times*, Palgrave Studies in European Union Politics, 2022, pp. 49 ss. –, non appare invece direttamente comparabile con le democrazie nazionali rispetto al rapporto tra gruppi e partiti.

<sup>74</sup> J. VILLARINO MARZO, *La organización de las Cámaras y el protagonismo de los Grupos Parlamentarios*, in E. GONZÁLEZ HERNÁNDEZ e R.R. NUÑEZ (a cura di), *España constitucional (1978-2018): trayectorias y perspectivas*, n. 4, 2018, pp. 3493 ss. Sull'art. 78 della Costituzione spagnola, relativo alla composizione proporzionale delle Commissioni ai gruppi, v. A. MANZELLA, *Las Cortes en el sistema constitucional español*, in *La Constitución española de 1978*, a cura di A. Predieri e E. García de Enterría, 1.<sup>a</sup> ed., Civitas, Madrid, 1980, pp. 459-504, che associa a tale articolo una portata più ampia delle corrispondenti clausole incluse nella Costituzione italiana.

<sup>75</sup> N. PÉREZ-SERRANO JÀREGUI, *Los grupos parlamentarios*, Madrid, Tecnos, 1989; J.M<sup>a</sup>. MORALES ARROYO, *Los Grupos Parlamentarios en las Cortes Generales*, Centro de Estudios Constitucionales, Madrid, 1990; J. VILLARINO MARZO, *Cortes Generales y grupos parlamentarios*, in *Revista de las Cortes Generales*, n. 103, 2018, pp. 533 ss.

<sup>76</sup> Nella I legislatura, il Partito socialista si è infatti diviso strumentalmente in tre gruppi, approfittando anche della disposizione che riduceva a 5 il quorum costitutivo, per conseguire un ampliamento dei tempi di parola e delle sue prerogative procedurali.

<sup>77</sup> Tribunale costituzionale, STC 12/1986.

dottrina e nella giurisprudenza costituzionale, come organi delle Camere<sup>78</sup>. Attraverso i gruppi, i partiti riescono a mantenere un controllo ferreo sui propri parlamentari, al punto che la figura del singolo eletto sembra quasi cadere nell'oblio<sup>79</sup>.

In maniera singolare, tuttavia, l'opzione di *massima regolamentazione* operata dal Congresso dei deputati spagnolo non si declina nell'introduzione di stringenti vincoli di omogeneità tra l'articolazione dei gruppi e quella dei partiti (che invece caratterizza l'esperienza del Bundestag tedesco). Per la formazione di un gruppo sono infatti previsti solo un criterio numerico, corrispondente all'adesione di un minimo di 15 deputati, e un limite temporale (la richiesta deve essere presentata entro 5 giorni dall'insediamento del Congresso)<sup>80</sup>. Il quorum numerico prevede un criterio correttivo finalizzato a garantire la rappresentanza delle minoranze territoriali articolate in partiti politici. E' pertanto ammessa la formazione di un gruppo di almeno 5 deputati appartenenti a uno o più partiti politici che abbiano ottenuto almeno il 15% dei voti corrispondenti alle circoscrizioni in cui hanno presentato la candidatura o il 5% di quelli espressi nell'intero territorio (art. 23, comma 1 del regolamento).

Al di là della soglia numerica e delle regole speciali per i gruppi "territoriali", il vero requisito di coerenza tra gruppi e partiti viene definito in negativo tramite l'introduzione (art. 23, comma 2 del regolamento) di una penetrante disposizione anti-frammentazione che impedisce la creazione di gruppi separati tra deputati appartenenti al medesimo partito o per rappresentare formazioni politiche che non hanno partecipato al momento elettorale.

A supporto di questi criteri, nell'ordinamento del Congresso dei deputati spagnolo la costituzione di un gruppo è concepita come un diritto collettivo: un insieme di parlamentari, nel numero minimo di 15, deve inviare una comunicazione all'Ufficio di presidenza da fare pervenire entro 5 giorni dalla prima seduta della Camera con l'indicazione della denominazione gruppo, dell'elenco dei membri e della matrice politico-elettorale dei richiedenti, del Portavoce e di eventuali sostituti. L'Ufficio di Presidenza deve controllare i requisiti regolamentari e, nel caso decida di respingere la richiesta, può essere fatto ricorso in via di opposizione allo stesso Ufficio di Presidenza, che decide sentita la Giunta. Contro la delibera in

---

<sup>78</sup> V. Tribunale costituzionale, STC 36/1990, relativa alla questione della ripartizione dei seggi in Commissione tra i gruppi, che riconosce ai gruppi – e non ai partiti – la legittimazione ad agire in via di *amparo* per la tutela del diritto costituzionale alla partecipazione alle cariche pubbliche ex art. 23.2. della Costituzione. F. SANTAOLALLA LÓPEZ, *Partido político, Grupo Parlamentario y Diputado*, in J. J. GONZÁLEZ ENCINAR, *Derecho de partidos*, Madrid, 1992, p. 96.

<sup>79</sup> Lo stesso Tribunale costituzionale, nelle sue prime sentenze, ha sostenuto una teoria della rappresentanza che attenuava il ruolo dei partiti politici evidenziando il ruolo del singolo parlamentare. Tuttavia, la giurisprudenza successiva ha riscoperto l'importanza del rapporto tra i rappresentanti e i loro partiti politici, e quindi "il ruolo guida dei gruppi" di fronte al ruolo dei singoli eletti. L. LÓPEZ GUERRA, *Parlamento y Jurisprudencia Constitucional*, in J. CANO BUESO e A. PORRAS NADALES (a cura di), *Parlamento y Consolidación Democrática, Parlamento y Consolidación Democrática*, Parlamento de Andalucía, Tecnos, Madrid, 1994, p. 72.

<sup>80</sup> Anche l'ipotesi dello scioglimento del gruppo è prevista solo nel caso della riduzione del medesimo al di sotto della soglia numerica minima, per cui in teoria un gruppo può sopravvivere allo scioglimento del partito.



opposizione si può fare appello in via di *amparo* al Tribunale costituzionale ex art. 42 LOTC. Siamo quindi di fronte ad un meccanismo di formazione dei gruppi fortemente procedimentalizzato.

Rispetto alla mobilità tra i gruppi, viceversa, l'ordinamento spagnolo non è mai arrivato a vietare il passaggio di un parlamentare da un gruppo all'altro<sup>81</sup>. Il forte sfavore nei confronti di tali ipotesi si registra comunque nel vincolo temporale che consente la comunicazione di eventuali "transiti" entro 5 giorni dalla prima seduta di ciascuna sessione (art. 27, comma 1 del regolamento). La richiesta deve essere accettata dal Portavoce del gruppo e inoltrata all'Ufficio di presidenza. Al singolo parlamentare non è quindi riconosciuto un vero e proprio "diritto" a cambiare il proprio gruppo, in quanto l'intensa procedimentalizzazione dell'istanza conferma l'esigenza di mantenere un controllo sia politico che istituzionale nei confronti di scelte considerate "patologiche" dal sistema. Tali regole hanno consentito nell'ordinamento spagnolo di contenere il fenomeno del transfughismo. L'unico tentativo di "aggiramento" dei criteri regolamentari si registra nel fenomeno del "prestito temporaneo" di parlamentari, attivato al fine di favorire la costituzione o evitare lo scioglimento di un gruppo "amico"<sup>82</sup>. E' peraltro importante evidenziare che, al di là delle disposizioni sulla formazione dei gruppi, la matrice gruppocentrica del sistema spagnolo emerge anche nella configurazione come istituti collettivi dei fondamentali poteri di iniziativa relativi al procedimento legislativo, inclusa la presentazione di proposte di legge ed emendamenti<sup>83</sup>.

Infine, a differenza dei gruppi politici, la costituzione del gruppo misto prescinde da ogni requisito numerico, temporale e politico, evidenziando così la differenza tra l'appartenenza volontaria ad un gruppo politico e l'appartenenza necessaria al gruppo misto. Le prerogative del gruppo misto sono del tutto assimilate a quelle dei gruppi politici<sup>84</sup> e la sua organizzazione interna è unitaria: le norme che regolano il funzionamento del gruppo misto non possono infatti essere scisse sulla base dell'origine dei

---

<sup>81</sup> Contro il transfughismo tra i gruppi, il Ministro della Pubblica amministrazione ha sottoscritto con le principali forze democratiche l'Accordo del 23 maggio 2006, destinato anche ad essere applicato all'ambito parlamentare (paragrafo 8). Si prevede, in particolare, il divieto per il deputato transfuga di partecipare al Consiglio dei Portavoce. V. A.L. SANZ-PÉREZ, *Los Grupos Parlamentarios en la organización y en el funcionamiento de los Parlamentos*, in *Asamblea: revista parlamentaria de la Asamblea de Madrid*, n. 1, 2007, pp. 245 s.

<sup>82</sup> D. DELGADO RAMOS, *Sobre la constitución de grupos parlamentarios y el «préstamo» de diputados y senadores*, in *Teoría y realidad constitucional*, n. 43, 2019, pp. 499 ss.

<sup>83</sup> I disegni di legge possono essere presentati da un membro del Parlamento con la firma di altri 14 membri della Camera (che corrisponde alla soglia minima per formare un gruppo) o da un gruppo parlamentare con la sola firma del suo portavoce (Art. 126 del regolamento). Ai sensi dell'art. 110 del regolamento, commi 1 e 3, gli emendamenti possono essere presentati solo attraverso i gruppi parlamentari.

<sup>84</sup> Parziali attenuazioni sono tuttavia ammesse nel caso in cui il gruppo misto sia composto da un solo parlamentare, se non ledono le prerogative individuali del singolo eletto, v. Tribunale costituzionale, STC 44/1995.

parlamentari che ne fanno parte (a seconda che siano transfughi o che abbiano aderito al gruppo misto per l'impossibilità di formare un gruppo politico)<sup>85</sup>.

Nel complesso, il modello gruppocentrico del Congresso dei deputati spagnolo ha contribuito in maniera determinante alla stabilizzazione del sistema partitico nazionale, consentendo al contempo una solida rappresentanza parlamentare alle forze territoriali. Di regola, il Congresso è composto da quattro gruppi rappresentativi di forze politiche “nazionali” e due o tre gruppi legati a partiti o movimenti regionali (catalano, basco e, più recentemente, canario), oltre ovviamente al gruppo misto<sup>86</sup>. Tale sistema può essere considerato come esempio di una forte razionalizzazione parlamentare del rapporto tra gruppi e partiti, sostenuta anche da una peculiare concezione del mandato imperativo, che tutela il parlamentare dal vincolo di rappresentare unicamente i suoi elettori, senza tuttavia configurarlo come rappresentante della Nazione<sup>87</sup>. Da questo dipende la possibilità di favorire la coerenza politica nella composizione dei gruppi rispetto al momento elettorale, regolando al contempo il fenomeno della mobilità, che è tollerato, ma fortemente “condizionato”.

#### **4.2. Le *Fraktionen* del Bundestag tedesco, tra fedele corrispondenza ai partiti e marginalità dei *Fraktionslose*<sup>88</sup>**

Il sistema tedesco è quello che più si avvicina al principio della corrispondenza tra competitori elettorali e gruppi parlamentari. Tale principio implica che i gruppi parlamentari che si formano in una Camera successivamente alle elezioni devono corrispondere stabilmente alle forze politiche che si sono confrontate in quelle stesse elezioni sia nel numero, che nella denominazione e nei rispettivi componenti. L'obiettivo fondamentale è favorire la semplificazione della rappresentanza politica in Parlamento<sup>89</sup>.

L'ordinamento tedesco dei gruppi ruota attorno alla disciplina delle *Fraktionen*, i gruppi costituiti nel rispetto di requisiti di consistenza numerica (una “associazione” di non meno del 5% dei componenti del

---

<sup>85</sup> Ibidem. In nota alla decisione, v. M<sup>a</sup>. J. LARIOS PATERNA, *El Grupo Mixto y el transfugismo político (un comentario a la Sentencia del Tribunal Constitucional 44/1995, de 13 de febrero)*, in *Revista Española de Derecho Constitucional*, n. 46, 1996, pp. 241 ss.

<sup>86</sup> Nell'attuale legislatura, il numero dei gruppi è salito a 10, incluso il gruppo misto.

<sup>87</sup> V. l'interpretazione congiunta dell'art. 67.2 della Costituzione, sul divieto di mandato imperativo, e sull'art. 66.1, che affida alle *Cortes generales* la rappresentanza del popolo, che ha portato ad ammettere che il divieto di mandato può conciliarsi con la rappresentanza di interessi particolari specialmente se, come nel caso dei partiti, esprimono visioni generali. Sul punto, Tribunale costituzionale, STC 10/1983. Cfr. S. CURRERI, *Partiti e gruppi parlamentari nell'ordinamento spagnolo*, Firenze University Press, 2005, p. 132.

<sup>88</sup> Parlamentari non iscritti ad un gruppo.

<sup>89</sup> Per approfondimenti, v. W.D. HAUENSCHILD, *Wesen und Rechtsnatur der parlamentarischen Fraktionen*, Berlin, Duncker&Humblot, 1968; S. SCHÜTTEMAYER, *Fraktionen im deutschen Bundestag 1948-1997*, Opladen/Wiesbaden, Westdeutscher Verlag, 1998; C. Arndt, *Fraktion und Abgeordneter*, in H.P. SCHNEIDER e W. ZEH (a cura di), *Parlamentsrecht und Parlamentspraxis in der Bundesrepublik Deutschland*, De Gruyter, 1989, ried. 2011, cap. 21.

Bundestag) e omogeneità politica (l'appartenenza allo stesso partito o a partiti che, sulla base di omogenee finalità politiche, non sono in concorrenza in nessun Land).<sup>90</sup>

L'elevato criterio numerico richiesto per la costituzione di un gruppo è un primo elemento che contrasta il rischio della frammentazione e favorisce un sostanziale parallelismo tra partiti e gruppi. La soglia di sbarramento del 5% necessaria per la costituzione di una *Fraktion* ripropone infatti all'interno del Parlamento lo stesso sbarramento fissato dalla legge elettorale (il c.d. *Sperrklausel*). A questo si aggiunge il criterio qualitativo. La prima versione dell'art. 10 del regolamento del Bundestag vincolava in maniera molto forte il rapporto tra gruppi e partito. Questo sfavoriva le aggregazioni di partiti in Parlamento, perché imponeva a parlamentari di gruppi diversi, ma mossi da orientamenti affini, di chiedere preventivamente l'assenso del Bundestag ad inizio di ogni legislatura per costituirsi in un'unica *Fraktion*. Con la riforma del 1986 questo vincolo è stato rimosso, per cui ora anche partiti affiliati possono costituire congiuntamente un gruppo, con l'intento di promuovere al massimo l'aggregazione parlamentare delle forze alleate<sup>91</sup>.

Quanto alla posizione del singolo parlamentare rispetto all'organizzazione in gruppi, tre sono le opzioni disponibili: l'appartenenza ad una *Fraktion*, ad un gruppo in deroga o ad un *Gruppen*; l'associazione ad una *Fraktion* come "ospite" (*Gäste* – art. 10, comma 3); l'ipotesi della non appartenenza ad un gruppo (*Fraktionslose*). La figura del *Fraktionslose* non è esplicitamente disciplinata nel regolamento, ma si desume in via interpretativa dal fatto che i gruppi sono formati dall'appartenenza allo stesso partito (o a partiti associati), registrata al momento elettorale. Nella prassi, il parlamentare che sia stato espulso o abbia abbandonato il gruppo non ha la possibilità di aderire ad un altro gruppo, trovando quindi nella condizione del *Fraktionslose* l'unica opzione materialmente disponibile<sup>92</sup>.

Nel regolamento del Bundestag, numerose sono le disposizioni che – implicitamente – sfavoriscono la condizione del parlamentare non iscritto e quindi i fenomeni di fuoriuscita per valorizzare i gruppi come fondamento dell'organizzazione parlamentare<sup>93</sup>. Al di là delle penalizzazioni relative alla mancata rappresentanza in seno al Consiglio degli anziani e nelle Presidenze di Commissioni, che sono proporzionali alla "forza" dei gruppi (art. 12), alla configurazione dell'iniziativa legislativa e delle interpellanze maggiori o minori come istituti collettivi (art. 76), alle limitazioni fattuali nella ripartizione

---

<sup>90</sup> Sono ammessi due tipi di deroghe a tali criteri: è ammessa la costituzione di un gruppo in deroga al criterio di omogeneità politica solo previa approvazione del Bundestag (art. 10, comma 1); è ammessa la costituzione di un gruppo in deroga al criterio numerico, che ai sensi dell'art. 10, comma 4 assume la denominazione di *Gruppen*. I *Gruppen* godono di prerogative più limitate rispetto a quelle delle *Fraktionen*, che vengono definite di caso in caso.

<sup>91</sup> I partiti CDU e CSU hanno potuto sempre formare un unico gruppo CDU/CSU, perché il CSU governa solo nello Stato di Baviera e il CSU governa solo negli altri 15 Stati.

<sup>92</sup> S. HÖLSCHIEDT, *Die Trennung des Abgeordneten von Partei und Fraktion*, in *Zeitschrift für Parlamentsfragen*, n. 25: 3, 1994, pp. 353 ss.

<sup>93</sup> A. WIMMEL, *Abkehr von der Ex-Partei? Über das Abstimmungsverhalten fraktionsloser Abgeordneter im Bundestag*, in *GWP – Gesellschaft. Wirtschaft. Politik*, n. 3, 2021, pp. 326 ss.

dei tempi di parola<sup>94</sup>, è nella partecipazione alle Commissioni permanenti che la condizione del parlamentare non iscritto subisce un netto sfavore. I parlamentari non iscritti appartengono ad una Commissione con facoltà limitate: il diritto di parola e la possibilità di presentare emendamenti, ma non di voto - art. 57, comma 2.

L'attuale formulazione dell'art. 57, comma 2, è stata introdotta in risposta alla decisione del 13 giugno 1989<sup>95</sup>, con cui la Corte costituzionale federale ha stabilito che il Bundestag aveva violato lo status costituzionale del parlamentare non iscritto ad un gruppo, nella misura in cui non garantiva al medesimo il diritto di partecipare ad una Commissione con diritto di parola e di iniziativa emendativa. Con tale decisione, la Corte federale ha anche corretto il principio della composizione proporzionale delle Commissioni, che non trova fondamento nella Carta fondamentale, specificando che le Commissioni devono in realtà rappresentare la composizione della sessione plenaria "in forma ridotta". Tale principio consegue all'esigenza di garantire che l'adozione di decisioni e risoluzioni da parte dell'Aula sia sostenuta da una base decisionale in Commissione in grado di assumere una maggioranza; ne deriva che la ponderazione politica all'interno dell'Aula deve riflettersi nelle Commissioni. Coerentemente con tale orientamento, l'attuale formulazione dell'art. 57 del regolamento prevede che le Commissioni siano composte proporzionalmente alla forza dei gruppi "così come del numero dei membri" e che ogni membro del Bundestag debba in linea di principio appartenere ad una Commissione. Spetta al Presidente dell'assemblea nominare i *Fraktionslose* come membri di Commissione.

L'esperienza del Bundestag tedesco si qualifica quindi come esempio di un ordinamento che, con l'intento di favorire la "governabilità" e la coerenza di rapporti tra maggioranza ed opposizione all'interno del Bundestag, prevede una rigida corrispondenza tra gruppi e partiti. Tale obiettivo è sostenuto dall'assenza di un gruppo misto e dalla previsione di forte penalizzazioni per la condizione del parlamentare *Fraktionlose*, non iscritto ad un gruppo<sup>96</sup>. La prassi attuativa di queste disposizioni ha evidenziato all'interno del Bundestag la presenza di poche *Fraktionen* (fino ad un massimo di sei gruppi in una Assemblea attualmente formata da 736 seggi), sostanzialmente corrispondenti ai partiti politici che si sono presentati alle elezioni. Del tutto marginali sono i fenomeni di transfughismo parlamentare. La forte disciplina di partito che in ambito parlamentare opera attraverso il ruolo delle *Fraktionen* ha contribuito ad offrire una forte stabilità al sistema<sup>97</sup>.

<sup>94</sup> P. SCHOLZ, *Rederecht und Redezeit im Deutschem Bundestag*, in *Zeitschrift für Parlamentsfragen*, n. 13: 1, 1982, pp. 24 ss.

<sup>95</sup> M. MORLOK, *Parlamentarisches Geschäftsordnungsrecht zwischen Abgeordnetenrechten und politischer Praxis – Zugleich zum Urteil des BVerfG vom 13. 6. 1989 – 2 BvE 1/88*, in *Politik als rechtlich geordneter Prozess. Ausgewählte Schriften von Martin Morlok*, Baden-Baden, Nomos, 2018, pp. 291 ss.

<sup>96</sup> Il numero dei *Fraktionslose* attualmente presente nel Bundestag (20) è nettamente inferiore alla soglia numerica per la costituzione di un gruppo e inoltre tali parlamentari sono marginali nell'economia dei lavori.

<sup>97</sup> V. M. BECKER, *Die Abberufung eines Abgeordneten aus einem Parlamentsausschuß im Spannungsfeld zwischen Fraktionsdisziplin und freiem Mandat*, in *Zeitschrift für Parlamentsfragen*, n. 15:1, 1984, pp. 24 ss. Sul rapporto tra dissenso ideologico e disciplina di

### 5.3. Il principio volontaristico e dispositivo dell'Assemblea Nazionale francese nella disciplina dei gruppi

A differenza di quanto avviene in Spagna e in Germania, l'ordinamento dei gruppi nell'Assemblea Nazionale francese è improntato ad un principio volontaristico e dispositivo, fondato sulla priorità riconosciuta alla prerogativa del divieto di mandato imperativo<sup>98</sup> rispetto alle forme collettive di rappresentanza di interessi particolari<sup>99</sup>. Tale orientamento è profondamente radicato nel parlamentarismo francese, al punto che si è parlato di una sorta di sfiducia *culturale* nella strutturazione dello spazio parlamentare per gruppi<sup>100</sup>. Il principio volontaristico e dispositivo emerge sia nel rapporto tra gruppi e partiti che nel rapporto tra gruppi ed eletti. Esiste infatti una chiara e netta distinzione tra i gruppi parlamentari e i partiti che, coerentemente con la tradizione parlamentare francese<sup>101</sup>, ammette la nascita di gruppi non corrispondenti ad un partito e valorizza al massimo la libera scelta del singolo eletto. Da un lato, i gruppi sono «associazioni»<sup>102</sup> che si formano attraverso la sottoscrizione da parte di un numero minimo di 15 deputati di una dichiarazione politica da presentare al Presidente di Assemblea. Tale dichiarazione, che può attestare l'appartenenza del gruppo all'opposizione<sup>103</sup>, non è pertanto vincolata a dimostrare la corrispondenza con un partito o movimento politico. Il rapporto tra gruppi e

---

partito, M.F. DELIUS ET AL., „Ich Erkenne Also Fraktionsdisziplin Grundsätzlich Auch an...“ – Innerfraktioneller Dissens in Der SPD-Fraktion Der Großen Koalition 2005 Bis 2009, in *Zeitschrift Für Parlamentsfragen*, n. 44:3, 2013, pp. 546 ss.

<sup>98</sup> Sulla pericolosità dei gruppi per il libero esercizio del mandato parlamentare, argomentato con riferimento all'esperienza della III Repubblica, v. G. BURDEAU, *Droit constitutionnel et institutions politiques*, Paris, LGDJ, 18e éd., 1977, p. 582. L. HAMON, *Les parlementaires en France*, in *Revue internationale des sciences sociales*, n. 13: 4, 1961, pp. 609 ss.

<sup>99</sup> Come i partiti possono formarsi ed amministrarsi liberamente, a condizione di non mettere in causa il principio di sovranità nazionale e la democrazia (Conseil constitutionnel, Décision no 59-2 DC des 17, 18 et 24 juin 1959), così i regolamenti parlamentari vietano le strutture che difendono interessi particolari e determinano l'accettazione di un mandato imperativo.

<sup>100</sup> Sul punto, v. i contributi del Secondo capitolo del volume collettaneo a cura di E. LEMAIRE, *Les groupes parlementaires*, Paris, Institut francophone pour la justice et la démocratie, 2019. V. anche D. CONNIL, *Les groupes parlementaires en France*, Paris, LGDJ, 2016. A differenza della Costituzione francese del 1946, che agli articoli 11, 52 e 91 includeva esplicitamente la partecipazione dei gruppi ai lavori parlamentari, la Costituzione del 1958 non ha infatti inserito, almeno fino al 2008, alcun riferimento in materia, ma i regolamenti parlamentari hanno fatto proprio l'approccio costituzionale ai gruppi che aveva contraddistinto la IV Repubblica. V. M. DUVERGER, *La V République*, 4.<sup>a</sup> ed., PUF, Paris, 1968.

<sup>101</sup> In prospettiva storica, v. A. LE DIVELLEC, *L'avènement de véritables groupes parlementaires au début de la IIIe République et le style particulier du parlementarisme républicain français*, in E. LEMAIRE, *Les groupes parlementaires*, cit., pp. 49 ss.; G. LE BÉGUEC, *La constitution des groupes parlementaires. Questions de méthode*, in C. ANDRIEU, G. LE BÉGUEC e D. TARTAKOWSKY, *Associations et champ politique*, Paris, Ed. de la Sorbonne, 2001, pp. 183 ss.

<sup>102</sup> Se tradizionalmente i gruppi erano privi personalità giuridica, con la riforma del regolamento interno dell'Assemblea nazionale del 2014 sono stati obbligati – per questioni legate al finanziamento e all'esigenza di definire chiaramente la linea di demarcazione con i partiti – a costituirsi in associazioni. V. E. BUGE, *Argent et V e République. Du non-droit au droit?*, in *Jus Politicum*, n. 24.

<sup>103</sup> Sul tema, v. anche il nuovo art. 51-1 della Costituzione francese, introdotto con la riforma costituzionale del 2008, che ha “costituzionalizzato” i gruppi parlamentari, affidando ai regolamenti delle due Camere la disciplina dei relativi diritti e il compito di riconoscere diritti specifici ai gruppi dell'opposizione e ai gruppi minoritari. Cfr. B. QUIRINY, *Les groupes parlementaires dans la Constitution de la Ve République*, in E. LEMAIRE, *Les groupes parlementaires*, cit., pp. 201 ss. A. VIDAL-NAQUET, *Le “droit” des groupes parlementaires*, ivi, pp. 275 ss

partiti può essere ricostruito attraverso le dichiarazioni comuni e varia da una disciplina di appartenenza più rigorosa<sup>104</sup> a statuti nettamente più a maglie larghe.

Dall'altro lato, il singolo parlamentare non è vincolato ad aderire ad un gruppo, ma ha a disposizione altre due alternative. Una soluzione intermedia è quella dell'apparentamento con un gruppo, previo accordo in seno all'Ufficio di presidenza del gruppo (art. 19, commi 1 e 7); il parlamentare "apparentato" è computato tra i componenti del gruppo ai fini della composizione proporzionale delle Commissioni ai sensi degli artt. 33 e 37 del regolamento. La soluzione più radicale è quella della non appartenenza ad un gruppo, disciplinata in maniera non esaustiva dal regolamento tramite i richiami contenuti negli articoli 19, commi 1 e 7, 33 e 37<sup>105</sup>.

Rispetto alle forti penalizzazioni del *Fractionslose* nel Bundestag tedesco, il parlamentare non iscritto gode di più ampie tutele nell'ordinamento dell'Assemblea Nazionale francese. Tali parlamentari partecipano infatti ai lavori delle Commissioni permanenti e speciali con le stesse prerogative dei colleghi iscritti ad un gruppo. Nel procedimento di formazione delle Commissioni permanenti, la quota di seggi vacanti dopo la ripartizione proporzionale ai gruppi è assegnata ai non iscritti secondo un criterio di anzianità anagrafico, in assenza di accordo (art. 37, commi 2 e 3 del regolamento). La risoluzione n. 281 del 4 giugno 2019 ha previsto l'assegnazione alle Commissioni speciali di un seggio aggiuntivo, riservato ad un membro scelto tra i deputati non appartenenti ad alcun gruppo, che si cumula ai 70 seggi assegnati ai membri nominati dai gruppi si (art. 33, comma 2). Nell'organizzazione dei dibattiti parlamentari, spetta alla Conferenza dei capigruppo fissare il tempo assegnato ai deputati non iscritti, che devono in ogni caso disporre di un tempo di intervento globale proporzionale al loro numero (art. 49, comma 7). Rimangono invece significativi elementi di asimmetria tra parlamentari iscritti e non iscritti al gruppo<sup>106</sup> in relazione agli aspetti procedurali – come la presentazione di risoluzioni (art. 136), le interrogazioni di cui all'art. 48, comma 6 della Costituzione (art. 133, comma 5), la comunicazione all'assemblea ex art. 50-1 della Costituzione (art. 132) – legati a specifiche esigenze di economia procedurale.

Nel complesso, pur se fondato su un principio volontaristico e dispositivo, il "modello" francese ha in passato garantito una lunga tenuta all'ordinamento dei gruppi nell'Assemblea nazionale, portando alla costituzione di un numero limitato di gruppi (in media quattro), ben inferiore al numero dei partiti presenti nel quadro politico. La prassi attuativa ha confermato una non corrispondenza "al rialzo" tra

---

<sup>104</sup> V. il caso del gruppo socialista, che per statuto può essere formato solo da deputati iscritti al partito e prevede una disciplina di appartenenza molto rigorosa.

<sup>105</sup> Sulla distinta posizione, all'interno di tale categoria, dei parlamentari "isolati", che non possono formare un gruppo per questioni numeriche, e dei parlamentari non iscritti, che hanno scelto di non appartenere ad un gruppo, v. (con riferimento alla III Repubblica) J. WALINE, *Les groupes parlementaires en France*, in *Revue du droit public et de la science politique*, 1961, pp. 1171 ss

<sup>106</sup> V. A. FOURMONT, *Les députés non-inscrits, une survivance ?*, in *Constitutions*, n. 1, 2018, pp. 42 ss.



partiti e gruppi, privilegiando una linea di riduzione della frammentazione politica in Parlamento e cercando con soluzioni alternative, come l'apparentamento, di soddisfare le esigenze di dialettica parlamentare.

Rispetto a questo assetto, negli ultimi anni si è registrata una graduale, ma significativa, trasformazione della morfologia dei gruppi. L'inizio di tale trasformazione può essere ricondotto al maggio 2016, quando per la prima volta nella storia della V Repubblica si è assistito alla dissoluzione di un gruppo nel corso della legislatura<sup>107</sup>. Una seconda e più radicale trasformazione si è registrata nel corso della XV legislatura (2017-2022), inaugurata dalla netta vittoria elettorale del partito del Presidente Macron, *En marche*, che lasciava margini limitati all'opposizione. Nel corso della legislatura, sono stati costituiti ben nove gruppi parlamentari, un vero e proprio record nella storia della V Repubblica.

Le ragioni di questa moltiplicazione non sono solo legate alla revisione al ribasso dei limiti quantitativi per la costituzione di un gruppo, passati da 30 a 20 deputati nel 1988 e poi a 15 nel 2009<sup>108</sup>. La riduzione delle soglie ha indubbiamente consentito la creazione di gruppi ibridi, formati da deputati di diverse provenienze, come nel caso del gruppo "Libertà e territori", composto da nazionalisti corsi, vecchi macronisti e liberali di centro-destra. A questo motivo formale si aggiungono però le motivazioni politiche legate alla scarsa tenuta del Macronismo, che ha portato alla creazione di gruppi di dissidenti o insoddisfatti<sup>109</sup>. Infine, un'ultima spiegazione è legata all'evoluzione delle regole costituzionali e al divieto di cumulo dei mandati tra sindaco e deputato. Se un tempo gli eletti con doppio mandato contavano sulla loro attività territoriale per la rielezione, oggi i deputati possono fare affidamento solo sulla politica nazionale, dove la possibilità di raccogliere consensi dipende in parte dalla visibilità mediatica (che tende ad enfatizzare il dissenso sul consenso), in parte dalla dissociazione dall'azione di governo, per proteggersi contro la sua impopolarità<sup>110</sup>.

La più recente prassi attuativa testimonia pertanto come il principio dispositivo e volontaristico che informa il rapporto tra partiti, gruppi ed eletti nell'Assemblea nazionale francese non sia in grado di porre formali limiti alle istanze politiche del momento, favorendo indirettamente fenomeni di "opportunismo"

---

<sup>107</sup> Il caso è quello del gruppo ecologista, che dopo la dissoluzione ha visto sei parlamentari aderire ad un altro gruppo (il gruppo socialista) e gli altri membri andare ad ingrossare le fila dei non iscritti.

<sup>108</sup> V. D. REIGNER, *L'organisation interne des groupes parlementaires*, in *Revue française de droit constitutionnel*, n. 2, 2013, pp. 415 s.

<sup>109</sup> V. il caso del nono gruppo creato nel maggio 2020 all'Assemblea Nazionale, il Gruppo "Ecologia, democrazia, solidarietà", composto da deputati anche molto vicini a Nicolas Hulot che si sono staccati da *En Marche* criticandone la gestione dei temi ambientali e la mancata attenzione per l'ecologia. Anche l'ottavo gruppo istituito all'Assemblea nazionale ha visto la rottura di deputati prima appartenenti a *En marche* che si opponevano alla politica troppo centralizzata e "Parigi-centrica" del partito. V. A. FOURMONT, *Un dixième groupe à l'Assemblée : risque d'embolie pour la démocratie parlementaire ?*, in *Blog Jus Politicum*, 5 juin 2020.

<sup>110</sup> La tendenza alla moltiplicazione dei gruppi è confermata anche nell'attuale legislatura, che a distanza di pochi mesi dalle elezioni del giugno 2022 vede la presenza di ben 10 gruppi e un numero limitato di non iscritti (4).

parlamentare che utilizzano strumentalmente la dimensione dei gruppi come “finestra” per acquisire visibilità e spazi di partecipazione nel dibattito pubblico. Per ovviare alla confusione che queste tendenze producono nell’organizzazione e funzionamento dell’Assemblea nazionale, il rafforzamento dei gruppi sia sul piano finanziario che rispetto agli strumenti di partecipazione ai lavori parlamentari è stato visto come l’unica “via possibile tra un Parlamento anarchico e un Parlamento burocrate”<sup>111</sup>.

## **6. Conclusioni: la tenuta del rapporto tra gruppi e partiti alla luce dell’incognita delle componenti e dei Senatori non iscritti**

La disciplina dei gruppi è una delle “materie” in cui maggiormente si apprezza la rilevanza esterna delle norme del regolamento parlamentare<sup>112</sup> e la loro capacità di incidere sui caratteri della forma di governo<sup>113</sup>. La preferenza per una regolamentazione dei criteri di formazione dei gruppi a maglie larghe, senza vincoli di omogeneità politica, ovvero a maglie strette, con penetranti limiti di adesione al quadro politico-elettorale, condiziona in profondità la possibilità per i partiti di esercitare la propria azione (e il proprio controllo) all’interno della dimensione parlamentare. Ancora più radicalmente, si può affermare che la “tenuta” del sistema dei gruppi, la sua prevedibilità rispetto al dato partitico e la sua persistenza nel corso della legislatura sono fattori condizionanti la stabilità di una maggioranza di governo e la linearità dei rapporti con le forze di opposizione.

Coerentemente con tale intuizione, la riforma “in tono maggiore” dell’art. 14 del regolamento del Senato intende porsi come intervento di rottura rispetto ad una prassi parlamentare che, anche nella XVIII legislatura, ha visto la malleabilità delle disposizioni sui gruppi atteggiarsi a elemento di destabilizzazione dei rapporti tra maggioranza e opposizione. I fenomeni del transfughismo, la costituzione di nuovi gruppi e componenti nel corso della legislatura al di fuori della cornice politico-elettorale hanno svolto una influenza non irrilevante sul concreto atteggiarsi della forma di governo, condizionando le sorti dell’esecutivo attraverso continui riposizionamenti della linea di demarcazione tra maggioranza ed opposizione.

Contro tali degenerazioni, il disegno riformatore e razionalizzatore delle novelle all’art. 14 si fonda su una combinazione di due linee di intervento: il rafforzamento dei vincoli di corrispondenza tra gruppi e partiti sia al momento originario della fase post-elettorale che nel corso della legislatura; l’introduzione della

<sup>111</sup> E. THIERS, E. *Lemaire (dir.)*, *Les groupes parlementaires (2019)*, in *Jus Politicum*, n. 25, 2021, 379.

<sup>112</sup> V. T. MARTINES, *Sulla natura giuridica dei regolamenti parlamentari*, Pavia, 1952, p. 5 ss.; M. BON VALSASSINA, *Sui regolamenti parlamentari*, Padova, 1955, p. 80.

<sup>113</sup> La letteratura sul tema è sconfinata. Tra i contributi più recenti, v. N. LUPO, *L’adozione di regolamenti parlamentari di ispirazione proporzionalistica e la loro permanenza con leggi elettorali ad impianto maggioritario*, in *Studi in onore di Vincenzo Atripaldi*, vol. I, Napoli, Jovene, 2010, pp. 691 ss. C. CHIMENTI, *Regolamenti parlamentari e forma di governo*, in A. MANZELLA (a cura di), *I regolamenti parlamentari a quarant’anni dal 1971*, il Mulino, Bologna, 2013, pp. 21 ss.

figura del Senatore non iscritto al gruppo quale ulteriore disincentivo ai fenomeni di mobilità tra i gruppi. Anche il dato comparato conferma che dalla combinazione di queste due linee di intervento si originano diversi modelli di regolamentazione, che interpretano la disciplina dei gruppi come elemento di stabilizzazione del sistema partitico e della forma di governo<sup>114</sup> (nel caso spagnolo e tedesco) o, all'inverso, come esaltazione della libera determinazione del parlamentare, sia come singolo che rispetto alla aggregazione in gruppi (nell'esperienza francese).

L'obiettivo della coerenza tra gruppi e partiti viene perseguito dal Congresso dei deputati spagnolo e dal Bundestag tedesco attraverso l'introduzione di vincoli di corrispondenza e limiti alla frammentazione. In entrambi gli ordinamenti, contribuisce a tale obiettivo, ma con soluzioni opposte, anche la disciplina dello status del singolo in rapporto all'appartenenza ad un gruppo: in Spagna, si punta sull'obbligatorietà dell'appartenenza ad un gruppo, negando quindi l'ipotesi di parlamentari non iscritti e prevedendo l'automatica iscrizione al gruppo misto in assenza di una diversa opzione; in Germania si nega invece l'esistenza di un gruppo residuale o "misto" e si ammette la presenza di *Fraktionslose*, penalizzandone però in maniera significativa lo status.

Alla luce di tali elementi, è possibile affermare che il successo del disegno riformatore sotteso al nuovo art. 14 del regolamento del Senato si giocherà verosimilmente sulla "fortuna" o "sfortuna" delle componenti in seno al gruppo misto<sup>115</sup> e della figura dei Senatori non iscritti ad un gruppo<sup>116</sup>. Una lettura ragionata di diverse disposizioni del regolamento lascia intendere un tendenziale – ma non radicale – sfavore per la posizione del Senatore non iscritto. La principale penalizzazione è sicuramente quella finanziaria, che riassegna al bilancio del Senato (anziché al singolo Senatore) le risorse relative alla riduzione del contributo proporzionale al gruppo<sup>117</sup>. È evidente tuttavia che molti istituti del diritto parlamentare (dalla definizione dei tempi di parola *proporzionati* alle procedure riservate ai gruppi come il *question time*, fino alla composizione delle Commissioni di inchiesta) saranno realmente misurati rispetto alle prerogative dei non iscritti solo in via di prassi. Solo la prassi consentirà quindi di comprendere se tale condizione sia più o meno favorevole – in termini di prerogative parlamentari, e quindi di "visibilità" – rispetto all'appartenenza ad una componente del gruppo misto (ovviamente previo "riconoscimento").

---

<sup>114</sup> Sui processi di trasformazione del rapporto tra partiti, gruppi e partiti a livello globale e in chiave diacronica, che hanno portato ad un rafforzamento sia dei partiti che dei gruppi sulla dimensione del singolo, v. M. DUVERGER, *Les partis politiques*, Paris, Le Seuil, 1981.

<sup>115</sup> G. MAESTRI, *Patologie nella genesi delle componenti politiche interne al gruppo misto (e dei gruppi): riflessioni dopo la riduzione dei parlamentari*, in *Rivista AIC*, n. 2, 2021, p. 2

<sup>116</sup> Sul punto, viene in rilievo il richiamo di A. MANZELLA, *Post-Scriptum*, in *Il Parlamento dopo il referendum costituzionale*, cit., p. 330 al ruolo di presidio che i regolamenti parlamentari potrebbero offrire rispetto ai meccanismi selettivi o aggregativi inventati in sede elettorale «specie se (...) si avvicinasero almeno al rigore del Parlamento europeo nel divieto del gruppo misto e nell'algida disciplina dei "deputati non iscritti"».

<sup>117</sup> Art. 7 delle Disposizioni finali approvate dal Senato il 27 luglio 2022.



Se si seguirà un indirizzo favorevole al riconoscimento di ampie prerogative ai Senatori non iscritti, vi è il serio rischio che la condizione della non appartenenza ad un gruppo perda la sua finalità disincentivante<sup>118</sup> e si traduca in boomerang, con pesanti conseguenze sulla tenuta dei rapporti tra maggioranza ed opposizione (e quindi sulla governabilità di una Assemblea ridotta a 200 membri elettivi dove i giochi numerici rischiano di diventare decisivi). Se, viceversa, lo status dei non iscritti sarà fortemente penalizzato in sede attuativa, si consegnerà un ulteriore rafforzamento della stabilità del sistema dei gruppi, e quindi della tenuta dei rapporti tra le forze politiche. Vi è tuttavia un limite invalicabile che dovrà essere attentamente vagliato, che è quello relativo alla tutela delle garanzie indefettibili legate allo status costituzionale del singolo parlamentare.

Tali rilievi confermano che ci troviamo di fronte ad un bilanciamento estremamente delicato e ad alto tasso di rischio che dovrà condurre ad una rigorosa e coerente ricerca dell'equilibrio ottimale tra gruppi, partiti e singoli eletti come dimensione strategica per il buon funzionamento del Senato – e in chiave generale della stessa forma di governo.

---

<sup>118</sup> Sull'introduzione della figura del parlamentare non iscritto come elemento che rafforza la funzione politica del gruppo, v. F. CLEMENTI, *Contro i 'transfughi' in Parlamento*, in *Fortune Italia*, 5 maggio 2021.