

La nuova disciplina dei Gruppi parlamentari a seguito della riforma del regolamento del Senato*

di Andrea Contieri **
(6 marzo 2018)

Sommario: 1. Introduzione. – 2. Un “insperato miracolo”: brevi note sulle modalità di modifica del Regolamento del Senato. – 3. La nuova disciplina dei Gruppi parlamentari e le norme “antitransfughismo”. 4. Divieto di mandato imperativo e rappresentanza politica: fino a che punto può essere compreso il libero mandato parlamentare? – 5. (*Segue*) Le possibili ripercussioni “esterne” della nuova disciplina sui Gruppi. – 6. Che fine ha fatto la disciplina dello statuto dell’opposizione? – 7. Riflessioni conclusive.

1) Introduzione.

Nella seduta del 20 dicembre 2017 il Senato della Repubblica ha approvato, con la maggioranza assoluta prescritta dall’art. 64 c. 1 Cost. e ai sensi dell’art. 167 del proprio Regolamento, una riforma organica del regolamento. Le modifiche regolamentari¹, che, nel complesso, intervengono su più di 59 articoli, possono essere considerate prevalentemente di “manutenzione istituzionale” (su tale concetto, Di Cosimo 2017, 17 s.), poiché le finalità principali della novella regolamentare sono riconducibili a razionalizzazione, semplificazione e aggiornamento dell’organizzazione e delle procedure di Palazzo Madama.

Tuttavia, nei quattro articoli in cui si sviluppa il documento di riforma trova spazio una pluralità eterogenea di norme che coprono moltissimi aspetti dell’attività parlamentare, e sono, perciò, state raggruppate in quattro diversi ambiti tematici, che costituiscono i “campi di azione” della riforma: 1) Gruppi parlamentari; 2) Commissioni permanenti; 3) semplificazione e razionalizzazione dei lavori; 4) disposizioni di coordinamento.

Le misure che appaiono sistematicamente più innovative della riforma sono quelle “antiframmentazione” e “antitransfughismo” riguardanti la nuova disciplina dei Gruppi parlamentari, poiché è facile immaginare non solo che avranno un’influenza sul funzionamento interno del Senato, ma che produrranno anche effetti esterni all’ambito prettamente parlamentare.

Infatti, affermando il principio per il quale un Gruppo parlamentare dovrà necessariamente rappresentare un partito o movimento che si è presentato alle elezioni, si è cercato di porre un limite alla proliferazione di Gruppi parlamentari non corrispondenti a partiti politici e alla prassi -assai deprecabile agli occhi

* Scritto sottoposto a *referee*.

¹ Contenute inizialmente nel doc. II, n. 38/XVII “Riforma organica del Regolamento del Senato”, emendato sia nel corso dell’esame in Giunta per il regolamento (cfr. il resoconto sommario della 19° seduta della giunta per il Regolamento del 14 novembre 2017) sia nel corso dell’approvazione in Aula (cfr. il resoconto stenografico della seduta dell’Assemblea del 20 dicembre 2017) e definitivamente pubblicato in G.U. n. 15 del 19 gennaio 2018.

dell'opinione pubblica- del transfughismo di parlamentari da un Gruppo all'altro nel corso della legislatura. I partiti politici, come si vedrà, saranno, perciò, tenuti a costituire e mantenere per tutto il corso della legislatura, Gruppi parlamentari che necessariamente dovranno corrispondere alle liste che si sono presentate alle elezioni con un fortissimo freno e disincentivo alle possibilità di scissione e abbandono dei Gruppi medesimi.

Pertanto, gli interrogativi che ci si porrà riguardano la capacità di tali previsioni, nel contenuto eterogeneo della novella regolamentare, di "orientare" la riforma verso una precisa idea di organizzazione del Parlamento e l'influenza che le medesime potranno avere sul sistema dei partiti, e, di conseguenza, sulle dinamiche della forma di governo.

2) Un "insperato miracolo"²: brevi note sulle modalità di modifica del regolamento del senato.

Prima di analizzare il contenuto della riforma, sembra interessante soffermarsi sull'*iter* di approvazione della riforma, che ha costituito, per le modalità con le quali si è svolto e per la larga condivisione nella gran parte delle votazioni succedutesi, quasi un *unicum* in una legislatura caratterizzata per lo più da un accesissimo e perenne scontro tra le forze di maggioranza e di opposizione.

Se dopo l'esito del referendum del 4 dicembre 2016 ci si fosse interrogati sulla possibilità di approvare una riforma dei Regolamenti parlamentari prima della fine della legislatura, probabilmente la risposta unanime sarebbe stata negativa.

L'asprezza dello scontro referendario, il solco scavato tra le fazioni politiche pro e contro la riforma costituzionale e il risultato della consultazione non lasciavano immaginare la possibilità di rimettere mano, nel corso dell'ultima parte della legislatura, alle "regole del gioco", nemmeno a quelle sistematicamente "minori" e, potremmo dire, di secondo piano, dei Regolamenti parlamentari.

Tuttavia, sin dai momenti successivi alla pronuncia referendaria, parte della dottrina (da ultimi, Manzella – Bassanini 2017; Catelani 2017, 25 ss.) ed esponenti politici³ hanno spinto affinché la legislatura non si chiudesse senza almeno delle riforme che tendessero a razionalizzare l'organizzazione e il funzionamento delle Camere e a unificare, anche parzialmente, i loro Regolamenti.

Inoltre, nel dibattito scientifico e politico si è manifestata anche l'esigenza di "salvare" quelle specifiche misure previste dalla riforma costituzionale e

² Così è stata definita l'approvazione della riforma del regolamento dal Senatore a vita G. Napolitano, in un messaggio inviato al relatore Calderoli e letto da quest'ultimo in chiusura della seduta del 20 dicembre 2017, (si veda, il resoconto stenografico di tale seduta, pag. 94).

³ Si veda, ad esempio, la lettera inviata dal Sen. Zanda al quotidiano il Sole24ore del 2 giugno 2017 (consultabile al seguente link: <http://www.ilsole24ore.com/art/notizie/2017-06-01/prima-voto-cambiamo-regolamenti-201331.shtml?uuid=AEUVAGXB>) in cui si invitavano tutte le parti politiche a convergere su alcune proposte di modifica del regolamento.

generalmente condivise dalla maggior parte delle forze politiche, ma cassate dal rifiuto della riforma nel suo complesso. Queste non necessitavano di modifiche costituzionali, ma avrebbero potuto essere introdotte anche tramite una riforma regolamentare “a costituzione invariata”.

In particolare, un primissimo effetto di questa volontà di salvare quanto giudicato positivamente dalla maggior parte dei commentatori e degli attori politici delle riforme istituzionali è stata, ben prima della novella regolamentare in commento, la creazione del ruolo unico dei dipendenti delle due Camere, approvata dai due uffici di presidenza con l'intento di razionalizzare e migliorare l'efficienza dell'apparato amministrativo del Parlamento (Gianniti 2017, 58 ss.; Lauri 2017)⁴.

Il tema delle riforme dei Regolamenti parlamentari non è nuovo nel dibattito politico e accademico. Volendo prendere in considerazione solo la XVII Legislatura, già nelle sue prime battute in entrambe le Camere erano iniziati procedimenti per modificare entrambi i Regolamenti, i quali, però, si sono inesorabilmente dovuti arrestare con l'avanzare dell'*iter* di riforma della Costituzione. Infatti, la considerazione generale fu che non avrebbe avuto senso modificare i Regolamenti parlamentari senza aspettare l'esito del processo di revisione costituzionale, in particolar modo per il Senato, poiché il testo di riforma costituzionale prevedeva un radicale cambiamento della composizione e delle funzioni di tale organo⁵.

La “ripresa” del dialogo sulle riforme regolamentari dopo il 4 dicembre è avvenuta in entrambe le Camere, ma solo al Senato tale iniziativa ha portato a risultati concreti.

Mentre alla Camera le divisioni politiche hanno fatto arenare qualsiasi tentativo di “rimettere mano” alla riforma del regolamento, nonostante ci si

4 Il progetto di riforma costituzionale, nelle disposizioni finali (art. 40 c. 3), infatti, prevedeva l'istituzione del «ruolo unico dei dipendenti del Parlamento, formato dal personale di ruolo delle due Camere [...]». Successivamente al respingimento della riforma costituzionale, il 10 maggio 2017, con un comunicato congiunto di Camera e Senato (<http://www.senato.it/notizia?comunicato=53309>) è stata annunciata la volontà dei due uffici di Presidenza di istituire il ruolo unico del personale dipendente, con l'obiettivo di ridurre le spese amministrative dei due rami del Parlamento e aumentare la qualità del lavoro a supporto dell'attività parlamentare. Nel comunicato, tale rivoluzione è stata giudicata «la più importante e radicale riforma interna delle Amministrazioni di Senato e Camera dalla nascita della Repubblica».

5 Alla Camera, la Giunta per il Regolamento nella seduta del 10 marzo 2016 ha deciso di sospendere l'esame della proposta di modifica del regolamento, presentata dai relatori nella seduta della Giunta del 14 ottobre 2014, in attesa del referendum costituzionale; al Senato, l'ultima seduta della giunta per il Regolamento in cui è stata esaminata una proposta di riforma del regolamento è stata quella del 12 marzo 2014. Si è, in un certo senso, voluto evitare quanto già accaduto alla Camera nel 1997, quando con l'interruzione dei lavori della Commissione “bicamerale” ci si ritrovò con modifiche regolamentari che guardavano e tentavano di anticipare le soluzioni della riforma costituzionale che si stava contemporaneamente discutendo e poi fu successivamente accantonata. A tal proposito, la dottrina ha parlato della riforma del regolamento come una riforma “dimidiata” (Morrone 1998, 489) e di una sostanziale incompiutezza e strabismo della novella regolamentare (Lanchester 1998, 242), proprio perché molte delle soluzioni adottate sarebbero state da leggere congiuntamente al contenuto della riforma costituzionale contestualmente in discussione.

trovasse in uno stato avanzato dei lavori prima dello stop referendario⁶, al Senato, soprattutto su impulso del Presidente Grasso, la Giunta per il Regolamento, convocata per la prima volta il 10 luglio 2017, dopo una pausa di quasi tre anni⁷, è riuscita a predisporre un testo di modifica in tempi molto brevi, riprendendo sia le proposte presentate nelle precedenti legislature,⁸ sia quelle sulle quali si era iniziato a lavorare ad inizio della XVII.

Volendo ripercorrere i principali passaggi che hanno portato all'approvazione, del tutto inaspettata, delle modifiche regolamentari, in una fase così avanzata della legislatura e con la campagna elettorale ormai alle porte⁹, è necessario partire da un convegno tenutosi presso il Senato, dal titolo saggiamente prudente¹⁰, nel quale il Presidente Grasso, ha esposto un proprio decalogo di concrete proposte di modifica del regolamento del Senato¹¹, successivamente riportate dal Presidente nella seduta della Giunta per il Regolamento dell'11 luglio. Nelle parole di Grasso la volontà riformatrice si sarebbe dovuta sostanziare in disposizioni tese alla razionalizzazione dei procedimenti parlamentari, alla semplificazione dei lavori parlamentari e all'avvicinamento delle discipline regolamentari delle due Camere, per pervenire (in virtù di una rinnovata interpretazione dell'avverbio "collettivamente" che, all'art. 70 Cost., definisce l'esercizio del potere legislativo alle due Camere) ad un "bicameralismo razionalizzato", così come teorizzato da parte della dottrina negli anni '80 (Mattarella 1983, 1161 ss.; Elia 1987, 561 ss.)¹².

I lavori nella Giunta per il Regolamento, intrapresi successivamente all'*input* presidenziale della seduta dell'11 luglio, sono stati caratterizzati dalla

6 Sulle riforme del regolamento della Camera a cui si fa riferimento si veda il resoconto stenografico della seduta della Giunta per il regolamento del 14 ottobre 2014, nel quale si riportano, inoltre, gli emendamenti proposti al testo base adottato dalla medesima giunta nella seduta dell'8 gennaio 2014.

7 La mancata convocazione della Giunta, oltre ad essere l'effetto dello stop ai lavori sulle modifiche al regolamento è avvenuta anche per un motivo riguardante la composizione che ne ha seriamente compromesso le funzionalità; cfr. *infra*.

8 Ci si riferisce alla c.d. bozza di riforma del regolamento del Senato "Zanda-Quagliariello" (doc. Il n. 29) predisposta dal corso della XVI Legislatura e comunicata alla Presidenza del Senato il 2 febbraio 2012.

9 Bisogna sottolineare che l'approvazione della riforma è avvenuta appena otto giorni prima che il Presidente della Repubblica firmasse il decreto di scioglimento delle Camere.

10 Tale convegno, organizzato dall'associazione "ItaliaDecide", dal titolo "Quali, limitate, riforme del Regolamento sono ancora possibili in questa Legislatura?", si è tenuto il 22 giugno 2017, presso il Senato. Insieme al convegno tenutosi qualche giorno prima alla Camera, dal titolo "Il Parlamento dopo il referendum costituzionale", di presentazione del Volume 2015-2016, de "*Filangieri*" (al quale si rinvia interamente per i concreti e propositivi spunti di innovazione dei Regolamenti ivi contenuti), il convegno del 22 giugno ha costituito un fondamentale momento di riflessione e confronto tra dottrina e decisori politici per verificare la concreta possibilità di apportare le modifiche regolamentari.

11 Il testo dell'intervento del Presidente Grasso è reperibile al seguente link: http://www.senato.it/Leg17/4519?atto_presidente=539.

12 Tali riferimenti dottrinali sono stati citati dallo stesso presidente del Senato, sia nella sua relazione al convegno sia nel corso della seduta della Giunta, soffermandosi in particolar modo su quella "teoria della culla", teorizzata agli inizi degli anni '80.

costante ricerca di soluzioni condivise da tutti i componenti della stessa, attraverso il coinvolgimento di tutte le forze politiche di maggioranza e di opposizione. In particolare, si è preferito come metodo di lavoro quello della formazione di un comitato ristretto, composto da Senatori dei quattro maggiori Gruppi parlamentari di maggioranza e opposizione¹³.

I lavori del comitato si sono, perciò, concentrati su quelle modifiche che avrebbero potute essere accettate da tutte le forze parlamentari, nella convinzione che soltanto una così ampia partecipazione avrebbe garantito l'approvazione, nei tempi necessariamente brevi di cui si disponeva, della riforma. Di conseguenza, ci si è concentrati, contrariamente a quanto auspicato all'inizio della legislatura (Cabras 2013), su quelle poche, necessarie e non procrastinabili modifiche del regolamento, escludendo e rinviando quelle che avrebbero determinato uno scontro o comunque una non totale condivisione da parte di tutti i soggetti politici coinvolti¹⁴.

Tale metodo di lavoro è da giudicare positivamente, non solo perché ha garantito, infine, l'approvazione di tali modifiche in un tempo relativamente breve, ma anche perché il consenso ben superiore alla maggioranza assoluta prescritta dall'art. 64 della Cost. ha riaffermato il principio, spesso dimenticato in passato, per il quale le "regole del gioco" debbano essere necessariamente frutto di accordi tra le maggiori forze politiche¹⁵.

13 Nella seduta della giunta del 11 luglio il Presidente Grasso ha nominato membri di tale comitato i senatori Bernini (FI-PdL XVII), Buccarella (M5S), Calderoli (all'epoca LN-Aut, oggi Misto) e Zanda (PD), con l'incarico di «verificare l'esistenza di aspetti politicamente condivisi sui quali orientare le linee di intervento della Giunta» (cfr. il resoconto sommario di tale seduta).

14 Il frutto evidente di tale lavoro è stato l'approvazione all'unanimità del testo base di riforma in Giunta nella seduta del 14 Novembre, e l'approvazione dei quattro articoli in cui si suddivideva il testo e dei due emendamenti aggiuntivi (solo per i quali, ai sensi del regolamento, in quanto "complessi normativi organici", era necessaria la maggioranza assoluta) di una maggioranza ben superiore a quella necessaria (cfr. l'allegato B del resoconto stenografico della seduta del 20 dicembre 2017)

15 Con tali modalità inclusive si può dire superato il lungo dibattito sulla presunta inadeguatezza del quorum previsto dall'art. 64 c. 1, determinatasi con la transizione verso il modello maggioritario dell'ordinamento costituzionale (Manzella 2003, 43 ss.; Cerreto 2008, 61 ss.; Clementi –Gianfrancesco 2017, 120 s.). In tale ottica, la previsione della maggioranza assoluta sarebbe da ritenersi troppo bassa, e, quindi, nelle disponibilità della sola maggioranza governativa, che avrebbe potuto perciò modificare le regole parlamentari a proprio piacimento e in proprio favore, eliminando o compromettendo le garanzie delle minoranze. Tale critica appare condivisibile se si ritiene che il quorum posto dall'articolo 64 Cost. abbia lo scopo di garantire la partecipazione delle minoranze al processo di formazione e di modifica dei Regolamenti parlamentari, individuando perciò una "maggioranza regolamentare", evidentemente diversa dalla "maggioranza governativa" (Cerreto 2008, 25 ss.; Sicardi 1984, 182 ss.). Altra dottrina, invece, vista la, tutto sommato, lieve entità di tale quorum, ha mancato di darvi una lettura opposta, ritenendo, quindi, i Regolamenti veri e propri atti di indirizzo politico, in quanto la maggioranza posta dalla Costituzione sarebbe coincidente, quantomeno in una sua versione più rigida, con la maggioranza necessaria per l'attività di indirizzo politico (Ferrara 1968, 342 ss.). Tuttavia, è da rilevare che nell'attuale sistema politico ad assetto tripolare tale criticità sembra essere in parte superata.

È evidente che la modalità di lavoro del comitato ristretto, ovvero quella della costante ricerca dell'unanimità, abbia influito sul contenuto della riforma: si è preferito puntare all'ottenimento del "minimo indispensabile", che potesse garantire maggiore funzionalità e semplicità del lavoro parlamentare. Tuttavia, è da rilevare che, così procedendo, sono state sacrificate le innovazioni che, seppur giudicate necessarie dalla maggioranza del comitato, non erano condivise da tutte le forze politiche, evitando un tentativo di riforma "a maggioranza", forse, più radicale e audace, che difficilmente, però, avrebbe ricevuto un appoggio tale da garantirne un *iter* così spedito e sereno.

3) La nuova disciplina dei gruppi parlamentari e le norme "antitransfughismo".

Nell'insieme assai variegato delle modifiche al regolamento del Senato, le riforme che più di tutte sembrano destinate a lasciare un marcata impronta sulla futura organizzazione parlamentare e, in via indiretta, sulle dinamiche del sistema dei partiti e della forma di governo sono quelle che riguardano le nuove modalità di costituzione dei Gruppi parlamentari. Tali riforme, da un lato, introducono il requisito, accanto a quello numerico dei dieci Senatori, della necessaria corrispondenza tra Gruppo parlamentare e soggetto politico presentatosi alle elezioni, allo scopo di evitare il proliferare nel corso della legislatura di nuovi Gruppi parlamentari non corrispondenti ad alcuna formazione politica esistente al di fuori delle aule parlamentari; dall'altro, misure per disincentivare la c.d. "mobilità" dei parlamentari, ovvero il passaggio, talvolta anche ripetuto, dei parlamentari da un Gruppo all'altro.

Da più legislature il tema della proliferazione dei Gruppi parlamentari e del c.d. "transfughismo" ha raggiunto livelli critici, divenendo negli ultimi tempi un aspetto patologico del nostro sistema parlamentare¹⁶. Per questa ragione sono state più volte proposte modifiche ai Regolamenti volte a evitare e disincentivare tali fenomeni¹⁷.

Prima della novella regolamentare, l'unico vincolo posto dall'art. 14 c. 4 del regolamento del Senato, tra l'altro, presente nell'ordinamento italiano sin dall'introduzione delle norme che riconoscevano i Gruppi alla Camera nel 1920 (Lupo 2017a, 3 ss.), era di natura prettamente quantitativa, limitando la possibilità di formazione di un Gruppo parlamentare a dieci Senatori¹⁸. Pertanto,

16 Se tale problema era praticamente sconosciuto negli anni della c.d. "prima repubblica", con l'avvento dell'instabile e incerto bipolarismo a partire dalla XIII Legislatura, esso ha subito un forte implemento, fino ad arrivare alla situazione attuale (Curreri 2017, 117 ss.). Ad oggi, solo nella XVII Legislatura, si calcola che al Senato ci siano stati ben 236 cambi di Gruppo e sono presenti 12 Gruppi parlamentari (incluso il misto).

17 Solo per limitarci all'ultima, ma il problema ha incominciato a destare preoccupazione sin dalla XIII, si veda per la XVI la proposta Zanda-Quagliariello (Doc. II, n. 29) (Lupo – Perniciario 2012; Savini 2012), che costituisce una sintesi delle precedenti proposte depositate nel corso della legislatura, in particolare, Doc. II, n. 6 e Doc. II, n. 13 (Curreri 2008, 776 ss.; Gianfrancesco – Lupo 2009).

18 In modo analogo, anche il Regolamento della Camera, prevede all'art. 14 la possibilità per 20 Deputati di costituire un Gruppo parlamentare, senza nessun altro requisito necessario.

indipendentemente dalla loro provenienza politica ed elettorale, almeno dieci Senatori potevano formare, in qualsiasi momento della legislatura, un Gruppo parlamentare nuovo, non corrispondente ad alcun partito politico esistente o che si fosse presentato alle elezioni e senza la necessità che vi fosse una sia pur minima affinità politica tra i componenti dello stesso. Spesso, i più rilevanti cambiamenti politici nelle ultime legislature sono infatti avvenuti prima con la costituzione di un nuovo Gruppo parlamentare e poi con quella di un nuovo partito politico, attraverso un movimento definito “*up-down*” (Curreri 2017, 143), facendo, di conseguenza, venir meno la classica qualificazione dei Gruppi come “proiezione dei partiti in Parlamento” (Lupo 2017a, 14 s.).

Un limite di natura qualitativa era, invece, posto solo dal comma seguente, che disciplinava la possibilità per il Consiglio di Presidenza di autorizzare, in deroga al requisito numerico, la costituzione di Gruppi parlamentari con meno di dieci Senatori (art. 14 c. 5 r.S.). Infatti, tali Gruppi, definiti “in deroga” o “autorizzati”, potevano essere costituiti se, accanto al ridotto requisito numerico (almeno, cinque Senatori) vi fosse anche il requisito qualitativo di natura politico-elettorale di rappresentare un partito organizzato nel Paese e che avesse avuto un certo numero di eletti¹⁹.

La riforma è intervenuta aggiungendo al puro e semplice requisito numerico uno qualitativo: perciò i Gruppi parlamentari al Senato, a partire dalla XVIII Legislatura dovranno essere composti da almeno dieci Senatori e necessariamente rappresentare un partito o un movimento che si sia presentato alle elezioni con un proprio contrassegno ed abbia conseguito l’elezione di senatori²⁰. La nuova disciplina dei Gruppi, inoltre, non consentirà più la

19 Infatti, ai sensi di tale articolo potevano chiedere il riconoscimento di Gruppi con meno di dieci ma più di cinque Senatori «purché rappresentino un partito o movimento organizzato nel Paese che abbia presentato, con il medesimo contrassegno, in almeno quindici regioni, proprie liste di candidati alle elezioni per il Senato ed abbia ottenuto eletti in almeno tre regioni, [...]». Alla Camera, l’art. 14 c. 2, ancora vigente, prevede che l’Ufficio di Presidenza può autorizzare la costituzione di Gruppi in deroga al requisito numerico di venti Deputati, senza la previsione di un minimo di deputati, così come invece previsto invece al Senato, «purché questo rappresenti un partito organizzato nel Paese che abbia presentato, con il medesimo contrassegno, in almeno venti collegi, proprie liste di candidati, le quali abbiano ottenuto almeno un quoziente in un collegio ed una cifra elettorale nazionale di almeno trecentomila voti di lista validi». È evidente che tale limite qualitativo si riferiva alla legge elettorale in vigore alla Camera prima del 1993, poiché la soglia dei trecentomila voti validi e il conseguimento di un quoziente in un collegio erano i requisiti posti da tale normativa per accedere al riparto di seggi nel collegio unico nazionale (Gianniti 2007, 31 ss.; Lupo 2017b, 68 s.). Tant’è che nel corso delle legislature in cui è rimasta in vigore una legge prevalentemente maggioritaria si è riscontrato solo un caso di autorizzazione in deroga di un Gruppo parlamentare. Solo, dapprima, con una interpretazione adeguatrice del limite posto dal secondo comma dell’art. 14 r.C. e, successivamente, con la modifica della legge elettorale in senso proporzionale, è stato possibile autorizzare di nuovo la costituzione di Gruppi “in deroga” (Curreri 2017, 131).

20 L’art. 14 c. 4 nel testo novellato prevede anche l’ipotesi in cui più partiti o movimenti abbiano presentato alle elezioni congiuntamente liste con il medesimo contrassegno, in questo caso essi potranno costituire un solo Gruppo, a meno che non decidano di costituire Gruppi autonomi corrispondenti ai singoli partiti o movimenti che si sono presentati uniti o collegati rispettando sempre il requisito dei dieci senatori.

costituzione di Gruppi in deroga, nemmeno se con più di cinque Senatori e rappresentanti un partito o movimento organizzato nel Paese e che abbia superato determinati requisiti elettorali. Si è voluto con ciò affermare il principio della necessaria identità tra soggetto politico-elettorale e soggetto parlamentare, senza che possano più crearsi soggetti esclusivamente parlamentari, non corrispondenti, non solo a soggetti politici radicati nel paese, ma, addirittura, a soggetti politici presentatisi alle precedenti elezioni per il Senato. Appare condivisibile la via seguita dalla novella di incidere sull'elemento qualitativo e di non alzare la soglia numerica per la formazione dei Gruppi, soprattutto in considerazione del fatto che tale innalzamento non si sarebbe armonizzato con la soglia di sbarramento del 3% prevista dall'attuale legge elettorale (Lupo 2018a, 25)²¹.

L'unica deroga concessa ai requisiti quantitativi e qualitativi richiesti dal comma 4 è prevista dalla nuova formulazione, tutt'altro che limpida²², del comma 5, consistente nella possibilità per i Senatori appartenenti alle minoranze linguistiche o eletti nelle regioni speciali in cui è prevista la tutela di minoranze linguistiche di costituire un Gruppo parlamentare con meno di dieci Senatori, senza, quindi, la necessaria autorizzazione da parte del Consiglio di Presidenza, che era prevista precedentemente per i Gruppi "in deroga"²³. In tal caso, però, rimane fermo il precedente requisito minimo per il quale tali Gruppi devono essere composti da almeno cinque Senatori. Inoltre, in sede di approvazione in Assemblea, è stato approvato un emendamento del Relatore, che prevede la possibilità per i Senatori a vita di non iscriversi a nessun Gruppo parlamentare in

21 A ben vedere, però, poiché per il Senato, ai sensi dell'attuale legge elettorale, i seggi ripartiti su base proporzionale ammontano a 193 (il 61% dei seggi totali) e la determinazione del quoziente elettorale avviene a livello regionale, non è da escludere l'eventualità che una lista, pur superando la soglia del 3%, non raggiunga poi il numero minimo di Senatori previsto per formare un Gruppo parlamentare, pur rispettando appieno il "nuovo" requisito qualitativo. Mentre in vigenza del sistema precedente, in tale situazione si sarebbe potuto ricorrere alla costituzione di un Gruppo "in deroga", la novella regolamentare ha escluso, se non per un unico caso specifico, tale possibilità.

22 Attenendosi al dato letterale, sembrerebbe che le ipotesi per cui un Senatore possa ritenersi "appartenente alle minoranze linguistiche" siano due: nel caso in cui esso appartenga ad una minoranza linguistica riconosciuta dalla legge e sia stato eletto in una regione di insediamento della stessa minoranza, e nel caso in cui esso sia eletto in una delle Regioni a Statuto speciale (di conseguenza non necessariamente appartenente ad una minoranza linguistica, se si vuole differenziare la prima ipotesi dalla seconda), il cui Statuto preveda la tutela di minoranze linguistiche. Invero, le due ipotesi sembrano accavallarsi reciprocamente, piuttosto che disciplinare fattispecie realmente autonome e non sorprenderebbe affatto se l'applicazione di tale norma non sarà scevra di ampi contrasti interpretativi.

23 L'introduzione di tale deroga, originariamente non prevista dal documento di modifica, è stata dovuta all'approvazione in Giunta dell'emendamento 14.1 (proponente Zeller), si veda il resoconto sommario, della seduta del 14 novembre 2017, della giunta per il regolamento. Tuttavia, molte delle proposte di modifica presentate nel corso della legislatura concordavano nell'individuare i Gruppi formati da senatori espressione di minoranze linguistiche come l'unica deroga concessa al requisito numerico dei dieci Senatori (si vedano i doc II, nn. 3; 8; 9; 20 e 31).

deroga al comma 1 dell'art. 14 per il quale tutti i Senatori devono essere iscritti ad un Gruppo parlamentare²⁴.

Un altro punto focale della nuova disciplina regolamentare e che concorre, insieme al nuovo requisito qualitativo per la costituzione dei Gruppi, ad evitare la proliferazione di Gruppi in corso di legislatura è la nuova formulazione dell'art. 15 c. 3, che riconosce la possibilità di creare nuovi Gruppi durante la legislatura solo nel caso in cui il nuovo Gruppo risulti dalla fusione di Gruppi preesistenti o dalla scissione di un Gruppo formato da forze politiche che si erano presentate alle elezioni unite o collegate²⁵, fatto salvo, però, l'obbligo per quest'ultime di rispettare comunque i requisiti politico-elettorali previsti dall'articolo 14 c. 4 r.S.

Oltre che con le norme tese a evitare la costituzione di Gruppi non corrispondenti a partiti o movimenti politici presentatisi alle elezioni, si è deciso di intervenire anche con misure sanzionatorie per ridimensionare il fenomeno del transfughismo dei parlamentari.

Tra le tante misure proposte in sede di dibattito²⁶, è prevalsa quella, tutto sommato, mite rispetto ad altre più severe, che prevede soltanto la decadenza del Senatore da determinate cariche ricoperte in caso di cambio di Gruppo.

La riforma, in un certo senso, amplia i casi di applicazione di quella che fino ad oggi era stata l'unica, assai limitata, sanzione alla mobilità parlamentare prevista dall'introduzione nel 1999 dell'art. 5 c. 2-*quater* r.S., applicabile in caso di cambio di Gruppo. Tale fattispecie, infatti, prevedeva la decadenza, solo degli eventuali due Senatori Segretari eletti "in aggiunta" ai dieci normalmente previsti, ai sensi dell'art. 5 c. 2-*bis* r.S., nel caso in cui essi fossero entrati a far parte di un Gruppo diverso da quello di appartenenza all'epoca delle elezioni.

La novella regolamentare odierna ha, in sostanza, ampliato lo spettro di applicazione di tale norma (con l'aggiunta del comma 1-*bis* dell'art. 13), prevedendo non solo l'estensione di tale sanzione a tutti i Segretari, e non più solo a quelli eventualmente eletti in sovrannumero, ma anche a tutti i Vice Presidenti del Senato²⁷, e agli appartenenti agli Uffici di Presidenza delle

24 Si veda l'emendamento 1.100 (testo 2).

25 Tale ipotesi è stata aggiunta all'iniziale ipotesi del testo della Giunta, che prevedeva solo il caso di fusione di Gruppi, dall'approvazione in Assemblea dell'emendamento del Relatore 1.100 (testo 2). Pertanto, il nuovo comma 3 dell'art. 15 r.S. risulta così formulato: «Salvo il caso previsto all'articolo 14, commi 4, penultimo periodo, e 5, nuovi Gruppi parlamentari possono costituirsi nel corso della legislatura solo se risultanti dall'unione di Gruppi già costituiti».

26 Ad esempio, in sede di dibattito scientifico sono stati proposti: l'obbligo per i Senatori che escono dal Gruppo di appartenenza di iscriversi al Gruppo misto, oppure la possibilità di iscriversi ad altri Gruppi senza che però la loro adesione sia considerata ai fini della valutazione della consistenza del Gruppo, o, ancora, la previsione di un numero più alto di Senatori per costituire un Gruppo in corso di legislatura (Curreri 2017, 139 s.), oppure la previsione che la consistenza dei Gruppi parlamentari venga quantificata esclusivamente all'inizio della legislatura, non prendendo in considerazione i successivi spostamenti (Catelani 2017, 34), oppure, ancora, la decadenza dalla Commissione di appartenenza (Ceccanti 2017, 23).

27 In virtù dei particolari ruoli ricoperti, vengono, pertanto, esclusi dalla decadenza in caso di cambio di Gruppo il Presidente del Senato e i Senatori Questori (Carboni – Magalotti 2018, 16 s.).

Commissioni permanenti (art. 27 c. 3-*bis* r.S.). È da notare che nel corso dell'esame in assemblea è stato approvato un emendamento²⁸ che prevede come eccezioni alla decadenza i casi in cui la cessazione di appartenenza al Gruppo sia stata deliberata dal Gruppo di appartenenza oppure sia dipesa dallo scioglimento o dalla fusione del Gruppo²⁹.

4) Divieto di mandato imperativo e rappresentanza politica: fino a che punto può essere compreso il libero mandato parlamentare?

I temi dei vincoli posti ai singoli parlamentari inerenti la possibilità di abbandonare il Gruppo di appartenenza e quello della costituzione di nuovi Gruppi parlamentari, pongono inevitabilmente alcune rilevanti questioni che coinvolgono uno dei principi cardine del parlamentarismo moderno, ovvero quello del divieto di mandato imperativo, sancito dall'art. 67 Cost.

Preliminarmente, bisogna considerare che è evidente la necessità di assicurare la massima libertà d'azione e di pensiero ai rappresentanti del popolo nell'istituzione parlamentare per garantire la democraticità dell'ordinamento. D'altra parte, per il buon funzionamento delle istituzioni democratiche risulta ugualmente necessario prevedere criteri organizzativi che garantiscano sia una quanto più coerente rappresentanza dei partiti politici presenti al di fuori delle aule parlamentari e di conseguenza, la rappresentanza politica del corpo elettorale, sia una razionale ed efficiente organizzazione dei lavori parlamentari (Curreri 2017, 123 s.).

In altri termini, le norme parlamentari riguardanti i Gruppi non hanno solo una semplice rilevanza organizzativa, ma perseguono due finalità: una di natura, per così dire, "interna" all'Assemblea, suffragata direttamente dal testo costituzionale, di elemento strutturale di organizzazione dei lavori delle Camere³⁰. La seconda finalità è, invece, "esterna" e politica, poiché vede nei Gruppi la proiezione dei partiti politici all'interno del Parlamento e, perciò, il punto di contatto tra la manifestazione della volontà popolare e gli organi dell'ordinamento costituzionale (*Ibidem*; Bin 2001, 87 ss.).

Da questa doppia impostazione emerge l'esigenza di limitare la libertà del Parlamentare di poter cambiare la sua collocazione politica, abbandonando il Gruppo parlamentare (evidentemente espressione del partito politico con il quale era stato eletto), "tradendo", in tal modo, secondo chi non tollera l'abuso di tali libertà parlamentari, la sovranità della volontà popolare.

28 Cfr. emendamento 1.100 (testo 2).

29 La *ratio* di tali eccezioni è palese: si è voluto evitare che vi sia decadenza dagli incarichi nei casi in cui la scelta di modifica del Gruppo non sia imputabile al Senatore che li ricopre. In particolar modo, è da segnalare l'ipotesi della cessazione dell'appartenenza al Gruppo deliberata dal Gruppo stesso, poiché in questo caso sembra che la norma voglia, in un certo senso, sanzionare, più che il Senatore, il Gruppo che lo ha espulso, poiché esso si ritroverebbe, con la sua espulsione, a perdere anche la possibilità per un proprio membro di ricoprire quella carica.

30 La Costituzione cita i Gruppi parlamentari solo in due occasioni, artt. 72.3 e 82.2 Cost., entrambe attinenti all'aspetto organizzativo del lavoro parlamentare, anche se queste stesse norme vengono ritenute la base sulla quale fondare l'aspetto "politico" dei Gruppi parlamentari (Curreri 2017, 124 s.).

Sia nello scenario politico (su tutti, il Movimento5Stelle), che, anche se più cautamente, in dottrina (Mannino 2001, 135 ss.), vi è stato chi ha proposto come soluzione al fenomeno della migrazione parlamentare quella di eliminare, o comunque, di rimodellare radicalmente il divieto di mandato imperativo, nato in un'epoca in cui era necessario garantire l'indipendenza dei rappresentanti del popolo da ogni altro tipo di potere, prevedendo, ad esempio, come radicale sanzione nel caso di abbandono del Gruppo, la decadenza dal seggio parlamentare.

Tuttavia, è evidente che tale sanzione comporterebbe un eccessivo restringimento delle libertà del singolo parlamentare, in favore degli indirizzi e della disciplina di partito, ledendo, quindi, il principio del libero mandato costituzionalmente garantito e, di conseguenza, la stessa idea di democrazia rappresentativa (Bin 2001, 87 ss.; Catelani 2017, 32).

Perciò, possono essere previste limitazioni alle possibilità di movimento del parlamentare, a patto che non sacrificino eccessivamente le libertà connesse all'esercizio del libero mandato (Zanon 2001, 237 ss.). Infatti, è evidente che il perseguimento di finalità tese ad una migliore funzionalità del sistema parlamentare e ad una migliore esplicazione della rappresentanza politica tra cittadini elettori ed eletti può consentire la ragionevole restrizione di tale libertà. Tuttavia, è altrettanto evidente che il perseguimento di tali finalità non può comportare la sua totale eliminazione.

In questo senso, più che divieti e proibizioni, andrebbero ricercati disincentivi, sanzioni e misure che rendano meno conveniente abbandonare il Gruppo di appartenenza o crearne uno nuovo³¹ (Brunelli 2017, 6; Gori – Rossi 2017, 21 ss.), circoscrivendo il campo di azione della libertà di mandato alle sole forze politiche che si sono presentate alle elezioni (Curreri 2017, 143).

La modifica del Regolamento del Senato, seguendo tale strada, cerca di bilanciare il principio del libero mandato parlamentare, con la necessità di arginare un fenomeno patologico, che rischia di mettere in crisi l'organizzazione stessa del sistema parlamentare. Esso, oltre ad essere sentito come odioso da parte consistente dell'opinione pubblica, non favorisce la stabilità governativa, siccome questa è messa continuamente a rischio dal flusso incessante di parlamentari "in transit" in Gruppi parlamentari vecchi e nuovi (Catelani 2017, 32).

Va rilevato che il requisito politico-elettorale predisposto dalla novella regolamentare, in aggiunta a quello quantitativo (non interessato da modifiche) allinea le nostre regole parlamentari a quelle di una moltitudine di assemblee parlamentari europee che prevedono, anche se con soluzioni diverse, la

³¹ In effetti, le norme finora in vigore del regolamento del Senato incentivavano indirettamente la proliferazione di Gruppi determinando sproporzioni e disfunzioni nell'organizzazione e dell'attività parlamentare; si pensi, ad esempio, all'art. 21 c. 2 r.S. che consentendo ai Gruppi composti da meno Senatori rispetto al numero delle commissioni di designare uno stesso Senatore in tre commissioni diverse, favorisce la creazione di nuovi Gruppi per alterare i rapporti di forza in commissione (Lupo 2007, 55 s.).

necessaria corrispondenza dei Gruppi parlamentari ai partiti presentatisi alle elezioni (Curreri 2017, 136 s.).

Una critica che, tuttavia, si potrebbe rivolgere a siffatta limitazione è che è abbastanza prevedibile che il divieto di costituire Gruppi diversi dai soggetti politici presentatisi alle elezioni rischia di determinare una sostanziale cristallizzazione dei Gruppi parlamentari ad inizio legislatura³². Infatti, non si potranno più creare, come invece accadeva da più legislature ormai, Gruppi che, nonostante siano anche folti nelle aule parlamentari, non godono di nessun supporto al di fuori di esse. Inoltre, in un sistema dominato da partiti deboli e in continua evoluzione essa potrebbe imbrigliare troppo il sistema parlamentare, creando una eccessiva discrasia tra partiti al di fuori del parlamento e Gruppi parlamentari creatisi in un contesto politico probabilmente diverso³³.

In secondo luogo, adeguate ma probabilmente non sufficienti paiono le sanzioni previste per i singoli Senatori che, in caso di allontanamento volontario dal proprio Gruppo, decadranno dai ruoli ricoperti in seno al Consiglio di Presidenza dell'Assemblea (ad eccezione del Presidente e dei Questori) e delle Commissioni.

Invero, tali misure potrebbero ritenersi di scarsa rilevanza sistematica in virtù della loro -eventuale- limitata applicazione ai soli Senatori che ricoprono determinate cariche, che rappresenterebbero, nel complesso, circa solo un quarto del totale dei membri del Senato³⁴. Per questo motivo, si potrebbe ritenere che l'effettiva *ratio* di tali norme non sia tanto (*rectius*, non sia solo) quella di sanzionare, con la decadenza dalla carica, il Senatore transfuga, quanto, piuttosto, quella di riaffermare il vincolo di appartenenza politico-partitica tra chi è chiamato a ricoprire tali cariche e un determinato Gruppo parlamentare. Difatti, non sarebbe azzardato ritenere che il Senatore eletto per una delle cariche oggetto della decadenza, lo sia stato non solo per le sue qualità personali³⁵, ma maggiormente in quanto esponente di un determinato Gruppo parlamentare³⁶. Pertanto, proprio in virtù dell'esistenza di questo forte vincolo di appartenenza politico tra il titolare della carica e il Gruppo parlamentare, sembra sia stato del

32 Infatti, bisogna notare che le eccezioni previste al divieto di costituzione di nuovi Gruppi nel corso della legislatura sono quelle tassativamente previste dall'art. 15 c. 3 r.S.

33 Basta osservare il quadro politico nel momento in cui ha avuto inizio la XVII Legislatura e il quadro attuale per rendersi conto degli enormi cambiamenti intervenuti.

34 Difatti, se si considera che, di norma, i componenti del Consiglio di Presidenza delle Commissioni permanenti sono cinque (un Presidente, due Vice Presidenti e due Segretari), i Vice Presidenti del Senato quattro e i Segretari otto (a cui se ne aggiungono, eventualmente, due in sovrannumero, ex art. 5 c. 2bis r.S.), risulta che le norme sulla decadenza potranno essere applicate eventualmente all'incirca a ottantaquattro Senatori.

35 Seguendo tale ragionamento, appare ancora più condivisibile la scelta dell'esclusione da tale previsione del Presidente d'Assemblea, considerando che oltre all'appartenenza politica, nella scelta del Presidente d'Assemblea, rivestono un ruolo indiscusso anche e soprattutto le qualità politiche e personali del soggetto chiamato a ricoprire tale carica.

36 Si pensi, ad esempio, ai Presidenti delle Commissioni permanenti che sono quasi sempre espressione di Gruppi della maggioranza di governo, in virtù del fondamentale ruolo che svolgono, in quanto a capo di organi con funzioni principalmente legislative, per l'attuazione dell'indirizzo politico di maggioranza (Lupo 2006).

tutto opportuno, oltre che ragionevole, aver previsto che, una volta allontanatosi dal Gruppo di origine e venuto meno il vincolo di appartenenza, tale soggetto decada dalla carica ricoperta, consentendo così all'ex Gruppo di appartenenza, nel rispetto ovviamente delle ordinarie procedure di elezione, la designazione di un altro proprio rappresentante, riaffermando, di conseguenza, la titolarità politica di quella precisa carica parlamentare.

Indubbiamente tali soluzioni non pongono problemi in merito alla lesione della libertà di mandato, poiché, l'eventuale Senatore transfuga, seppure non potrà creare un Gruppo parlamentare nuovo, potrà, comunque, iscriversi al Gruppo misto o ad uno già esistente, pur perdendo le cariche eventualmente ricoperte.

Tali misure, in definitiva, non limitano eccessivamente la libertà di movimento del Senatore, che verrà circoscritta nell'ambito delle forze politiche presentatesi alle elezioni e costitutesi in Gruppi, ma rappresenta un deterrente alla mobilità, o quantomeno, una limitazione dei benefici che prima l'ordinamento offriva a coloro che decidessero di cambiare Gruppo o crearne uno nuovo.

5) (Segue) le possibili ripercussioni “esterne” della nuova disciplina sui gruppi.

Astrattamente, i limiti alla mobilità parlamentare e alla costituzione dei Gruppi costituiscono, senza dubbio, una forma di influenza del diritto parlamentare sul sistema dei partiti e sulla forma di governo (Ibrido 2010, 559 s.), poiché tramite tali misure si cerca di mettere un freno alla mutevolezza dei partiti e, attraverso la maggiore stabilità dei Gruppi parlamentari, si vuole determinare una maggiore stabilità delle formazioni di maggioranza e di opposizione. In tal modo, è evidente che la finalità ultima perseguita da tali misure, oltre a mettere fine a quello che viene ritenuto malcostume dall'opinione pubblica, è quella di rafforzare la stabilità degli esecutivi, limitando la possibilità di modifiche alla maggioranza di governo, e di scongiurare i c.d. “ribaltoni”. Tali misure, perciò, possono rientrare in quella che è stata definita “la dimensione parlamentare della razionalizzazione” della forma di governo (Ivi, 553 ss.).

Se fino ad oggi, in virtù della libertà nella creazione di Gruppi parlamentari, il rapporto tra partiti e Gruppi parlamentari è stato praticamente *up-down*, con soggetti politici generalmente nati conseguentemente a trasformazioni dei Gruppi avvenute in parlamento, dalla prossima legislatura tale rapporto sarà necessariamente invertito in *bottom-up*, con Gruppi corrispondenti non solo, in generale, a partiti politici, ma a quei partiti politici che si sono presentati alle elezioni (Curreri 2017, 143).

Nell'impossibilità di fare previsioni su quello che sarà l'effetto di tali disposizioni, se, cioè, realmente serviranno a ridurre la volatilità parlamentare, si possono fare alcune considerazioni.

In primo luogo, a limitare l'effetto di tale previsioni sarà sicuramente il fatto che esse riguardano esclusivamente il Senato, mentre nulla cambierà alla

Camera, in cui non si è riusciti a portare avanti l'iter di modifica del regolamento³⁷.

Secondariamente, sul versante della forma di governo, va rilevato che se tali modifiche, cercando di stabilizzare i Gruppi parlamentari, hanno come finalità quella di aumentare la stabilità governativa (Catelani 2017, 32 ss.), bisogna valutare l'idoneità e l'adeguatezza delle stesse in tal senso. Indubbiamente tali norme limiteranno la formazione di nuovi Gruppi e, forse, qualche Senatore desisterà dall'abbandono del proprio Gruppo, ma non è detto che esse avranno l'effetto di rafforzare la disciplina di partito all'interno dei Gruppi. Per questo, appare assai arduo, allo stato dei fatti, ipotizzare come ovvia conseguenza di tali riforme un rafforzamento del Governo e una sua maggiore stabilità, dovuta alla cristallizzazione dei Gruppi parlamentari.

La stabilità governativa potrà essere perseguita anche attraverso le norme sui Gruppi, a patto che ciò avvenga in entrambe le aule parlamentari. Altrimenti, non solo le modifiche al regolamento del Senato saranno inutili, ma rischierebbero di essere addirittura dannose in termini di stabilità e di efficienza del sistema parlamentare nel suo complesso e di stabilità degli esecutivi, non risultando impossibile, nella vigenza di due discipline contraddittorie, la formazione di maggioranze diverse o opposte nelle due Aule parlamentari.

L'attuale asimmetria delle norme regolamentari di Camera e Senato in materia di Gruppi sembra essere l'ultima, in ordine cronologico, di una serie ancora cospicua di divergenze regolamentari tra i due rami del Parlamento, discendenti da un esercizio discordante dell'autonomia regolamentare riconosciuta dall'art. 64 Cost. Invero, stante la perdurante esistenza nel nostro ordinamento costituzionale di un sistema bicamerale paritario, sarebbero fortemente da evitare tutte le disarmonie tra le norme regolamentari delle due Camere che influenzano negativamente il corretto funzionamento del sistema parlamentare; bisognerebbe cercare, al contrario, di coordinare il più possibile, e non disallineare ancora di più, i due testi regolamentari (Lupo 2017b, 66 s.). D'altra parte, com'è stato ricordato anche di recente (Gori – Rossi 2017, 35), è condivisibile ritenere che «la Costituzione è travisata non solo quando si pretenda di far di due Camere una, là dove la norma costituzionale dice “due”; ma anche quando si continua a portare avanti, incuranti di sprechi, ritardi e, talora, risvolti comici, una concezione precostituzionale del bicameralismo» (Manzella 2003, 123).

Inoltre, è stata la stessa Corte Costituzionale, nell'ormai celebre *obiter* contenuto alla fine della sentenza n. 35 del 2017, ad affermare che, in virtù dell'esito referendario del 4 dicembre 2016, «che ha confermato un assetto

37 Specularmente a quanto accaduto al Senato, anche alla Camera vi è stato un tentativo di ripresa del procedimento di riforma del Regolamento, con la convocazione della Giunta per il Regolamento del 29 giugno 2017, che recava all'ordine del giorno “Comunicazioni della Presidente sui lavori della Giunta in tema di riforma del Regolamento della Camera”. Tuttavia, non si è riusciti a “trovare la quadra” tra le differenti proposte delle diverse forze politiche, cfr. *La Camera dice addio al nuovo regolamento. Al Senato l'accordo bipartisan alla prova del voto*, in www.sole24ore.com, 4 dicembre 2017.

costituzionale basato sulla parità di posizione e funzioni delle due Camere elettive», sarebbe la stessa Costituzione ad esigere per i due rami del Parlamento normative -in questo caso- elettorali che «non ostacolino la formazione di maggioranze parlamentari omogenee» e non compromettano «il funzionamento della forma di governo parlamentare» (punto 15.2 del *considerato in diritto*). Ebbene, se tale monito vale per la legislazione elettorale, *a fortiori*, esso dovrebbe valere anche per norme regolamentari drasticamente disomogenee, che rischiano di creare vistose discrasie in un campo determinante per la stabilità e il funzionamento della forma di governo come l'organizzazione interna delle due Camere (Lupo 2018b).

Sarà assai difficile, quindi, immaginare un sistema in cui, mentre alla Camera vi sarà, praticamente, totale libertà per la formazione di nuovi Gruppi parlamentari, con il solo limite quantitativo e con la possibilità di autorizzazioni in deroga a tale limite, al Senato i Gruppi rimarranno, invece, quelli formati ad inizio legislatura. È, perciò, ipotizzabile che tali norme abbiano, nell'immediato, un effetto parziale e limitato, se non addirittura negativo, in considerazione del fatto che alle modifiche di composizione della Camera (si pensi alla scissione di un partito e alla costituzione di un nuovo Gruppo parlamentare dei "fuoriusciti"), potrebbero seguire uguali movimenti al Senato, ma nell'impossibilità di creare un nuovo Gruppo, i fuoriusciti andrebbero ad accrescere enormemente e in maniera eterogenea il Gruppo misto, che così potrebbe diventare, come già successo in passato per altre cause, ma comunque connesse alle limitazioni poste alla creazione di Gruppi, uno dei Gruppi più numerosi³⁸.

È auspicabile, pertanto, che la Camera adotti, il prima possibile, nel corso della prossima legislatura regole analoghe sulla formazione dei Gruppi parlamentari, per evitare forti disomogeneità tra le formazioni politiche esistenti delle due Camere: in continua evoluzione e senza argini alla Camera e cristallizzate al momento elettorale al Senato.

6) Che fine ha fatto la disciplina dello statuto dell'opposizione?

Sebbene nel corso della discussione dei contenuti delle modifiche regolamentari si sia affermato che una delle finalità a cui si è ispirata la riforma è quella di prevedere strumenti di garanzia delle prerogative dell'opposizione³⁹, nel contenuto della riforma ben poco sembra sia stato apportato per disciplinare l'organizzazione dell'opposizione e delle sue funzioni.

38 Tale situazione è avvenuta il passato, nel corso della XIII legislatura, quando in virtù del sistema elettorale maggioritario, erano inapplicabili, sia al Senato che alla Camera, le norme della costituzione in deroga al requisito numerico dei Gruppi (Ciancio 2008, p. 135 ss.) e il Gruppo misto divenne il terzo Gruppo per consistenza alla Camera e, addirittura, il secondo al Senato (Bin 2001).

39 Si vedano le parole del Sen. Calderoli contenute nel resoconto sommario della seduta della giunta del Regolamento dell'11 ottobre 2017.

Le uniche due novità riconducibili a tale funzione sono quelle inerenti la Presidenza della Giunta delle elezioni e delle immunità parlamentari e le modalità di convocazione della Giunta per il Regolamento.

Nel primo caso, il nuovo comma 1 dell'art. 19 r.S.⁴⁰ prevede che il Presidente della Giunta delle elezioni e delle immunità parlamentari sia eletto tra i membri della Giunta appartenenti ai Gruppi di opposizione. Evidentemente ci si riferisce alle formazioni di maggioranza e opposizione createsi all'inizio della Legislatura, poiché per tale carica non è prevista la decadenza nel caso di appoggio al Governo o di cambio volontario di Gruppo (Carboni – Magalotti 2018, 18). Tale norma, apprezzabile poiché riconosce la presidenza di uno degli organi di garanzia per eccellenza ad un componente dei Gruppi di opposizione, sembra, tuttavia, di scarsa rilevanza innovativa, poiché non fa altro che recepire a livello positivo quella che già era considerata «una vera e propria consuetudine di carattere vincolante» (Rizzoni 2012, 285 s.). Invero, sicuramente più innovativo e funzionale sarebbe stato prevedere che la Giunta delle elezioni e delle immunità fosse composta in maniera paritaria da esponenti della maggioranza e dei Gruppi di opposizione, date le funzioni preminentemente tecniche e para-giurisdizionali e non politiche che tale organo svolge (Clementi e Gianfrancesco 2017, 123).

Un'innovazione che coinvolge quelli che possono essere considerati strumenti posti a tutela delle minoranze, e, quindi, in via mediata, dei Gruppi di opposizioni (su tali concetti, Sicardi 1984), riguarda la possibilità, prevista dal nuovo comma 3-*bis* dell'articolo 18 r.S., per uno o più Presidenti di Gruppo, rappresentanti almeno un terzo dei membri del Senato, di sottoporre una questione di interpretazione del Regolamento alla Giunta. Nonostante i dubbi interpretativi posti dalla formulazione della norma (Carboni – Magalotti 2018, 19 s.), essa andrebbe letta come soluzione a quanto avvenuto nel corso nella legislatura appena conclusasi e, pertanto, interpretata contestualmente ad un'altra innovazione che riguarda tale organo: la modifica dei commi 1 e 2 del medesimo articolo. Tali disposizioni, infatti, da una parte, prevedono che la Giunta sia composta “in modo che sia rispecchiata, per quanto possibile, la proporzione esistente tra tutti i Gruppi parlamentari”, dall'altra, riducono a due (dai quattro originariamente previsti) i membri in “sovranumero” che il Presidente può nominare per assicurare un'adeguata rappresentatività. Nel corso della XVII Legislatura, infatti, da un certo momento in poi, a seguito del modificarsi dei Gruppi parlamentari presenti in Senato, e, quindi, per la necessità di integrare la Giunta per garantire la rappresentanza delle nuove formazioni presenti, i membri di opposizione sono diventati più di quelli di maggioranza, per cui la Giunta ha smesso di essere convocata per evitare che essa, a seguito di

40 Tale modifica è stata introdotta a seguito dell'approvazione in sede di esame in Assemblea dell'emendamento 1.100 (testo 2) presentato dal Relatore (si veda l'allegato A del resoconto stenografico della seduta dell'assemblea del 20 dicembre 2017, p. 124).

votazioni, assumesse decisioni contrarie alla maggioranza parlamentare (Ceccanti 2017, 23 s.)⁴¹.

Per queste ragioni, con tali modifiche, lette anche congiuntamente alle nuove regole sui Gruppi, si è voluto scongiurare l'ipotesi che la maggioranza in seno alla Giunta, a seguito di integrazioni in sovrannumero, non rispecchiasse più la maggioranza presente in Assemblea. Allo stesso tempo, però, si è voluto garantire uno strumento in mano alle minoranze, evidentemente di opposizione, per richiedere la convocazione di un organo fondamentale per l'attività parlamentare delle Camere, in caso di inerzia della Presidenza, assicurando pertanto una "rivitalizzazione" di tale organo nelle legislature a venire (Clementi – Gianfrancesco 2017, 123 s.).

In virtù di quanto detto, tale misura, pur costituendo un "diritto assoluto delle minoranze" (Mezzetti 1995, 357), è da interpretare più come soluzione ad una specifica distorsione del sistema, avvenuta nel corso dell'ultima legislatura, che riconoscimento esplicito di una prerogativa di garanzia alle minoranze di opposizione.

A conclusione di queste brevi considerazioni sul ruolo dell'opposizione, è da ritenere che sebbene in dottrina (Antonuzzo – Perniciaro 2017, 145 ss.) e nel dibattito politico⁴², si fosse auspicato che la disciplina della funzione oppositoria, o quantomeno le garanzie delle minoranze parlamentari, fosse uno degli elementi centrali della modifica dei Regolamenti parlamentari, in realtà, probabilmente anche in considerazione dell'incertezza del futuro quadro politico e istituzionale, in un sistema compiutamente tripolare, si è deciso di rimandare, per l'ennesima volta, l'introduzione di norme del c.d. "statuto dell'opposizione parlamentare" a quando saranno più chiare le forme e le dinamiche che assumerà il sistema politico e istituzionale.

7) Riflessioni conclusive.

Le norme riguardanti la disciplina dei Gruppi vanno necessariamente lette nell'ottica della forte interconnessione tra il sistema dei partiti, la forma di governo e i Regolamenti parlamentari (Chimenti 2008, 135 ss.; Lippolis 2009,

41 L'ultima convocazione della Giunta prima della lunga pausa di tre anni, conclusasi con la convocazione finalizzata al riavvio del procedimento di modifica del regolamento, è del 30 luglio 2014.

42 Guardando solamente alle proposte di modifica dei Regolamenti presentate all'inizio dell'attuale legislatura si noterebbe che il tema della tutela della funzione oppositoria era un tema oggetto di tentativi di modifica regolamentare. Si veda, ad esempio, il resoconto della seduta della giunta per il regolamento della Camera del 12 dicembre 2013, contenente, all'allegato 1, il testo base di riforma del Regolamento della Camera "Ipotesi di riforma regolamentare presentata dal Gruppo di lavoro costituito presso la Giunta per il Regolamento", trasmesso alla Presidenza il 27 novembre 2013, che prevedeva tra i vari campi di intervento anche quello dello "statuto dell'opposizione (89 ss.) e, all'allegato 4 (150 ss.) la relazione prodotta da uno dei componenti del Gruppo di lavoro (On. Leone) incaricato di riferire, tra l'altro, sulle modifiche riguardanti "lo statuto dell'opposizione".

155). Tuttavia, nel caso in esame non sono di facile individuazione, come si è detto, gli effetti di tali reciproche influenze.

In realtà, prima ancora di interrogarsi sugli effetti delle riforme regolamentari in oggetto sugli elementi dell'ordinamento costituzionale, occorre chiedersi se sia davvero compito dei Regolamenti parlamentari imprimere al sistema la direzione verso la quale esso deve evolvere. Ovvero, se non si stia demandando ai Regolamenti parlamentari il compito di supplire a interventi che andrebbero presi in altre sedi e con altre modalità (Elia 2008, 205 ss.)⁴³, poiché i problemi che tali riforme tentano di risolvere (la proliferazione di Gruppi parlamentari e il transfughismo) sono, in un certo senso, «conseguenza di processi assai più complessi che altrove andrebbero interrotti», come la fragilità e l'instabilità del sistema partitico (Bin 2001).

In passato, le rilevanti modifiche dei Regolamenti parlamentari hanno avuto sempre alle proprie spalle una “visione di fondo” di un modello politico-istituzionale che le novelle regolamentari andavano a cristallizzare o a implementare: si pensi ai nuovi Regolamenti parlamentari del 1971, che hanno “codificato” le prassi consociative che si erano andate affermando negli anni della “centralità del Parlamento” (Lippolis 2007, 120 ss.), oppure alla “grande” riforma del regolamento della Camera del 1997, che aveva come obiettivo quello di adeguare le regole parlamentari al nuovo sistema maggioritario (Morrone 1998, 449 ss.). I Regolamenti hanno pertanto assolto alla funzione di «camera di compensazione tra mutamenti della politica e invariato quadro costituzionale» (Lippolis 2009, 119); in altre parole, di strumenti con i quali si sono potuti «sperimentare, anticipare o assecondare assetti nuovi della forma di governo» (Ibrido 2010, 557 s.). Pertanto, essi non sono, né dovrebbero essere, “neutri” rispetto all'influenza del sistema politico (Curreri 2017, 143), anzi, è legittimo considerarli in costante evoluzione dialettica con il dato politico.

L'attuale riforma del Senato, tuttavia, non sembra avere “un'idea”, uno schema preciso in base al quale orientare il sistema verso una direzione univoca. Tant'è che la maggior parte delle norme possono essere definite di “manutenzione” istituzionale. Non c'è una precisa finalità della riforma che possa orientare le dinamiche del sistema dei partiti e della forma di governo verso un modello preciso.

Le poche norme sulla disciplina dei Gruppi, pertanto, non paiono in grado di caratterizzare in modo decisivo la riforma regolamentare. L'auspicio è che tali norme riusciranno a determinare un cambiamento “positivo” e di razionalizzazione del sistema dei partiti, con soggetti politici più stabili e una disciplina di partito in grado di garantire la stabilità degli esecuti; tuttavia, come si è visto, è assai alto il rischio che l'effetto di tali norme, determinando l'impossibilità di creare nuovi Gruppi che rispecchino i rapidi mutamenti politici del sistema partitico, sia semplicemente il mostruoso accrescimento del Gruppo misto.

43 Si pensi, ad esempio, ad una legislazione sui partiti politici che attui adeguatamente l'art. 49 Cost.

D'altra parte, se l'intento principale della riforma fosse stato quello della ricerca della stabilità governativa e della razionalizzazione del sistema dei partiti, accanto alle norme sulla disciplina dei Gruppi, maggiore effetto avrebbe avuto l'introduzione, sollecitata anche in sede dottrinale (Catelani 2017, 29 ss.), della sfiducia costruttiva. È pur vero, però, che l'inserimento di una misura del genere a "Costituzione invariata" avrebbe sollevato forti dubbi sulla sua legittimità costituzionale (Brunelli 2017, 10 ss.).

Certamente non si può pretendere dalle modifiche dei Regolamenti la soluzione di problematiche ben più complesse e strutturali. È pur vero, però, che le nuove norme sui Gruppi, per il ruolo che questi rivestono, sia internamente nell'organizzazione dei lavori parlamentari, sia esternamente come tramite tra la volontà del popolo sovrano e la rappresentanza politica, costituiscono il tentativo di garantire efficienza e semplificazione dell'organizzazione e delle funzioni del Parlamento e di migliorare la qualità della rappresentanza politica (Curreri 2017, 144). Pertanto vanno valutate positivamente.

Per queste ragioni, le riforme regolamentari in questione non vanno lette come il tentativo di disegnare la strada precisa che l'ordinamento politico costituzionale dovrà seguire in futuro, ma, invece, vanno lette come il prodotto di uno sforzo comune teso a eliminare, o quantomeno a attenuare, le disfunzionalità che hanno caratterizzato l'attività parlamentare, divenute ormai patologiche⁴⁴.

In tal senso, si può dire che questa riforma del Regolamento del Senato consegna alla XVIII Legislatura, nell'imperscrutabilità assoluta del futuro politico-istituzionale e delle dinamiche parlamentari che lo caratterizzeranno, un'organizzazione parlamentare più semplice ed efficiente, che servirà, si augura, a migliorare non solo la qualità del lavoro all'interno del Parlamento, ma anche la qualità della classe politica che in esso dovrà operare.

** Dottore in Giurisprudenza, Università di Bologna – Borsista 2018 del Seminario di studi e ricerche parlamentari "S. Tosi", Università di Firenze.

44 Nell'impossibilità di elencare in tale sede le assai rilevanti e variegiate modifiche per il complessivo funzionamento del Senato adottate con questa novella regolamentare non si può che rinviare ad analisi più approfondite svolte dalla dottrina (Carboni – Magalotti 2018).

Bibliografia.

Antonuzzo A. e Perniciaro G. (2017), *Statuto dell'opposizione: non è questo il momento... ma vanno rafforzate le garanzie delle minoranze*, in V. Lippolis – N. Lupo (a cura di), *Il Filangieri*, quaderno 2015-2016, *Il Parlamento dopo il referendum costituzionale*, Napoli, pp. 145 ss.;

Bassanini F. e Manzella A. (2017) (a cura di), *Due Camere, un Parlamento. Per far funzionare il bicameralismo*, Firenze, 2017;

Bin R. (2001), *La disciplina dei Gruppi parlamentari*, (Relazione al Convegno dell'A.I.C. "Il Parlamento", Firenze, 12-14 ottobre 2000), in A.I.C. (a cura di) *Il Parlamento*. Padova, 2001, pp. 87 ss.;

Brunelli G. (2017), *Lo "spazio" dei Regolamenti parlamentari nelle riforme istituzionali*, in *Osservatorio sulle fonti*, n. 2/2017. Disponibile in: <http://www.osservatoriosullefonti.it>;

Cabras D. (2013), *la riforma dei Regolamenti parlamentari: un obiettivo da non sottovalutare*, in *Federalismi.it*, 8 maggio 2013;

Catelani E. (2017), *Manutenzione dei Regolamenti parlamentari come strumenti di inizio di una mediazione politica*, in *Costituzionalismo.it*, 2, pp. 25 ss.;

Carboni A. e Magalotti M. (2018), *Prime osservazioni sulla riforma organica del Regolamento del Senato*, in *Federalismi.it*, 3 gennaio 2018;

Cerreto R. (2008), *L'adozione e la modifica dei Regolamenti parlamentari*, in R. Dickmann e S. Staiano (a cura di), *Funzioni parlamentari non legislative e forma di governo. L'esperienza dell'Italia*, Milano, pp. 25 ss.;

Ceccanti S. (2017), *A costituzione invariata (ma non pecchiamo di iper-realismo?). La priorità è la disciplina dei Gruppi*, in V. Lippolis – N. Lupo (a cura di), *Il Filangieri*, quaderno 2015-2016, *Il Parlamento dopo il referendum costituzionale*, Napoli, pp. 21 ss.;

Chimenti C. (2008), *I Regolamenti del 1971*, in E. Gianfrancesco – N. Lupo (a cura di), *I Regolamenti parlamentari nei momenti di "svolta" della storia costituzionale italiana*, in *Giornale di storia costituzionale*, n. 15, pp. 135 ss.;

Ciancio A. (2008), *I Gruppi parlamentari, studio intorno ad una manifestazione del pluralismo politico*, Milano;

Clementi F. e Gianfrancesco E. (2017), *La perdurante esigenza di riforma dei Regolamenti parlamentari*, in F. Bassanini e A. Manzella (a cura di), *Due Camere, un Parlamento. Per far funzionare il bicameralismo*, Firenze, pp. 119 ss.;

Curreri S. (2008), *Riforme regolamentari e futuro del Parlamento*, in *Quad. cost.*, n. 4; pp. 763 ss.;

Curreri S. (2017), *Gruppi parlamentari e norme anti-transfughismo*, in V. Lippolis – N. Lupo (a cura di), *Il Filangieri*, quaderno 2015-2016, *Il Parlamento dopo il referendum costituzionale*, Napoli, pp. 117 ss.;

Di Cosimo G. (2017), *Le riforme istituzionali dopo il referendum*, in *Costituzionalismo.it*, 2, pp. 11 ss.;

Elia L. (1987), *Proposta per un possibile riordino istituzionale*, Relazione al «Seminario di Villa Miani sulle riforme istituzionali», Gruppi parlamentari DC, Roma 11-12 gennaio 1987, in *Il Politico*, pp. 561 ss.;

Elia L. (2008), *Riforma dei partiti mediante le norme dei Regolamenti parlamentari*, in E. Gianfrancesco – N. Lupo (a cura di), *I Regolamenti parlamentari nei momenti di “svolta” della storia costituzionale italiana*, in *Giornale di storia costituzionale*, n. 15, pp. 205 ss.;

Ferrara G. (1968), *Regolamenti parlamentari e indirizzo politico*, in *Scritti degli allievi offerti ad Alfonso Tesauro nel quarantesimo anno dell’insegnamento*, I, Milano;

Gianniti L. (2007), *Gruppi e componenti politiche tra un sistema elettorale e l’altro*, in E. Gianfrancesco – N. Lupo (a cura di), *Le regole del diritto parlamentare nella dialettica tra maggioranza e opposizione*, Roma, pp. 31 ss.;

Gianniti L. (2017), *Per un ragionevole bicameralismo amministrativo*, in F. Bassanini e A. Manzella (a cura di), *Due Camere, un Parlamento. Per far funzionare il bicameralismo*, Firenze, pp. 49 ss.;

Gianfrancesco E. e Lupo N. (2009), *Un quadro di sintesi delle proposte di modifica dei Regolamenti di Camera e Senato presentate all’inizio della XVI Legislatura*, in www.astrid-online.it;

Gori L. e Rossi E. (2017), *Il Parlamento dopo il referendum: contributo ad un percorso incrementale di riforma dei Regolamenti parlamentari*, in V. Lippolis – N. Lupo (a cura di), *Il Filangieri*, quaderno 2015-2016, *Il Parlamento dopo il referendum costituzionale*, pp. 27 ss.;

Ibrido R. (2010), *La dimensione parlamentare della razionalizzazione*, in *Rassegna parlamentare*, n. 3, pp. 533 ss.;

Lanchester F. (1998), *La riforma del Regolamento della Camera dei Deputati*, in S. Panunzio (a cura di), *I costituzionalisti e le riforme*, Milano, 1998, pp. 239 ss.;

Lauri G. (2017), *Enfin ensemble! Prime note a margine dell’annunciata creazione del ruolo unico dei dipendenti delle Camere*, in *Osservatorio sulle fonti*, n. 2;

Lippolis V. (2007), *Maggioranza, opposizione e governo nei Regolamenti e nella prassi parlamentare dell’età repubblicana*, in Id., *Partiti, maggioranza e opposizione*, Napoli, 2007, pp. 107 ss.;

Lippolis V. (2009), *Regolamenti parlamentari, forma di governo, innovazione istituzionale*, in *Quad. cost.*, n. 1;

Lucci A. (2010), *La costituzione dei Gruppi parlamentari: norme e prassi*, in *Il Parlamento della Repubblica: organi, procedure, apparati / Camera dei deputati*, Roma Camera dei deputati, pp. 115 ss.;

Lupo N. (2006), *A proposito delle presidenze delle commissioni permanenti e, ancor prima, delle loro competenze e delle loro funzioni*, un *Forum di Quad. cost.*, 12 giugno 2006;

Lupo N. (2007), *Per l'armonizzazione delle regole tra Camere e Senato*, in *Per far funzionare il Parlamento*, A. Manzella e F. Bassanini (a cura di), Bologna;

Lupo N. (2017a), *La disciplina dei gruppi parlamentari, nel mutare delle leggi elettorali*, in *Osservatorio sulle fonti*, n. 3/2017;

Lupo N. (2017b), *Per l'armonizzazione delle regole di Camera e Senato, in un bicameralismo (ancora) paritario*, in F. Bassanini e A. Manzella (a cura di), *Due Camere, un Parlamento. Per far funzionare il bicameralismo*, Firenze, pp. 65 ss.;

Lupo N. (2018a), *Funzioni, organizzazione e procedimenti parlamentari: quali spazi per una riforma (coordinata) dei regolamenti parlamentari?*, in *Federalismi.it*, 23 febbraio 2018;

Lupo N. (2018b), *La riforma del (solo) regolamento del Senato alla fine della XVII legislatura*, in *Forum di Quad. cost.*, 5 gennaio 2018;

Lupo N. e Perniciaro G. (2012), *Riforma del regolamento del Senato: un approccio bipartisan, ma ancora non sufficientemente organico*, in *Osservatorio sulle fonti*, n. 1;

Mannino A. (2001), *L'abuso della mobilità parlamentare: ripensare il divieto di mandato imperativo*, in *Quad. cost.*, n. 1, pp. 135 ss.;

Manzella A. (2003), *Il Parlamento*, III ed., Bologna;

Mattarella S. (1983), *Il bicameralismo*, in *Riv. Trim. di Dir. Pubbl.*, pp. 1161 ss.;

Mezzetti L. (1995), *Opposizione politica*, in *Digesto delle discipline pubblicistiche*, Vol. X, Torino, pp. 347 ss.;

Morrone A. (1998), *Quale forma di governo nella riforma del Regolamento della Camera dei deputati?*, in *Quad. cost.*, pp. 449 ss.;

Rizzoni G. (2012), *Opposizione parlamentare e democrazia deliberativa: ordinamenti europei a confronto*, Bologna;

Savini G. (2012), *Prime osservazioni sulla proposta Quagliariello/Zanda di riforma organica del regolamento del Senato*, in www.amministrazioneincammino.it;

Sicardi S. (1984), *Maggioranza, minoranze e opposizione nel sistema costituzionale italiano*, Milano, 1984;

Zanon N. (2001), *Il transfughismo parlamentare: attenti nel toccare quel che resta del libero mandato*, *Quad. cost.*, n. 1, pp.140 ss.