

L'incidenza della riduzione del numero dei parlamentari sui gruppi e le prospettive di riforma regolamentare in materia*

NICOLÒ FUCCARO**

Sommario

1. Inquadramento introduttivo. – 2. Il ruolo ordinamentale dei gruppi in connessione ai partiti e i diversi modelli di regolamentazione. – 3. L'evoluzione delle regole sui gruppi nell'ordinamento parlamentare italiano. – 4. Le necessarie (o quantomeno opportune) modifiche alla disciplina sui gruppi: i requisiti costitutivi. – 5. (segue): le potenziali ripercussioni sul gruppo misto. – 6. Notazioni conclusive.

Data della pubblicazione sul sito: 18 settembre 2020

Suggerimento di citazione

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. Disponibile in: www.forumcostituzionale.it.

* Il contributo è stato pubblicato, previa valutazione, a seguito di una selezione promossa in occasione del seminario telematico *I numeri nelle funzioni del Parlamento. Riduzione dei parlamentari e organizzazione delle Camere* (25-26 giugno 2020) ed è stato presentato nell'ambito della tavola rotonda *Temeraria è l'inerzia? Giovani riflessioni sull'impatto del "taglio" dei parlamentari* (Pisa, 11 settembre 2020).

** Dottore di ricerca in Diritto Costituzionale interno, comparato ed europeo nell'Università degli Studi di Genova. Indirizzo mail: nicolo.fuccaro@edu.unige.it.

1. Inquadramento introduttivo

La revisione costituzionale avente ad oggetto la riduzione del numero dei parlamentari, sottoposta a referendum popolare confermativo/oppositivo i prossimi 20 e 21 settembre, costituisce un'occasione – quale che sia il giudizio che vuole darsi sul contenuto della riforma – per riflettere sull'adeguamento della disciplina regolamentare sui gruppi parlamentari, con particolare (ma non esclusivo) riferimento alle disposizioni sulla loro formazione.

È del tutto evidente, infatti, che la riduzione del numero dei membri delle due Assemblee rappresentative abbia una ricaduta diretta sul principale requisito posto dai Regolamenti parlamentari per la costituzione dei gruppi (espresso da una soglia fissata in termini assoluti), rendendo meno agile il suo raggiungimento, e, pertanto, una ragionevolmente ipotizzabile riduzione del numero complessivo dei gruppi stessi.

Tale conseguenza appare di grande rilevanza per i riflessi che dispiega tanto sul circuito politico-rappresentativo – costituito da partiti, corpo elettorale, rappresentanti eletti e gruppi parlamentari ed imperniato sul rapporto dialettico tra i principi espressi (o ricavabili) dagli articoli 49 e 67 della Costituzione¹ – quanto sull'assetto organizzativo, nonché per le ricadute procedurali che necessariamente ne derivano. A quest'ultimo proposito, si pensi alla composizione degli organi interni alle Camere, che deve rispecchiare proporzionalmente la consistenza dei gruppi (ad es., per le Commissioni) ovvero dare rappresentanza a ciascuno di essi (ad es., per l'Ufficio/Consiglio di Presidenza o per la Conferenza dei capigruppo), ma anche all'attribuzione di poteri e facoltà a ciascun gruppo o al rispettivo Presidente (in quanto tale o in funzione alla consistenza del gruppo che rappresenta) nella programmazione dei lavori e nello svolgimento delle sedute, con riferimento – a titolo d'esempio – alla c.d. segnalazione degli emendamenti da porre (senz'altro) in votazione o alla presentazione di mozioni, interpellanze urgenti o interrogazioni a risposta immediata.

Nell'ambito di una opportuna analisi degli effetti della riforma sul piano regolamentare che la Giunta per il Regolamento della Camera sta conducendo², è

¹ Una lucidissima lettura della relazione tra queste due norme si deve, anzitutto, a V. CRISAFULLI, *Aspetti problematici del sistema parlamentare vigente in Italia*, in *Jus*, 2, 1958, pp. 151 ss., e poi in ID., *Stato, popolo, governo. Illusioni e delusioni costituzionali*, Milano, Giuffrè, 1985, pp. 147 ss. Sul punto, cfr. anche A. SPADARO, *Riflessioni sul mandato imperativo di partito*, in *Studi parlamentari e di politica costituzionale*, 18, 67, 1985, pp. 23 ss. e, più di recente, A. CIANCIO, *I Gruppi parlamentari. Studio intorno a una manifestazione del pluralismo politico*, Milano, Giuffrè, 2008, pp. 256 ss.

² Cfr. Camera dei deputati, Giunta per il Regolamento, *Res. somm.*, XVIII Legislatura, sedute del 3 ottobre 2019 e del 4 marzo 2020. Nella seconda di queste è stato peraltro

stata espressa e condivisa la necessità di dedicare una specifica attenzione all'impatto che la novella costituzionale avrebbe sulla disciplina dei gruppi parlamentari e delle componenti politiche del gruppo misto.

Muovendo dai diversi modelli di regolamentazione dei gruppi e ripercorrendo in sintesi l'evoluzione storica di tale disciplina, alla luce della posizione e del ruolo che essi ricoprono nell'ordinamento parlamentare, il presente contributo si propone di fornire alcuni spunti di riflessione in prospettiva di eventuali adeguamenti regolamentari reputati necessari³.

2. Il ruolo ordinamentale dei gruppi in connessione ai partiti e i diversi modelli di regolamentazione

Secondo una definizione ampiamente condivisa, i gruppi parlamentari sono ritenuti la proiezione dei partiti nelle Assemblee parlamentari⁴, radunando (almeno in teoria) coloro che sono stati eletti nella lista della medesima forza politica, la quale, in tal modo, è in grado di tradurre i propri orientamenti e le proprie linee programmatiche in provvedimenti e misure che entrano a far parte dell'ordinamento giuridico⁵. Al contempo, da un'altra prospettiva, i gruppi

istituito un «Comitato ristretto», con compiti istruttori, presieduto dal Presidente della Camera e rappresentativo di tutti i gruppi, che sarà poi tenuto a riferire sul lavoro svolto al *plenum* della Giunta.

³ Ciò detto, alcune delle considerazioni che si svolgeranno di seguito potranno comunque valere – talune con opportune ricalibrature – anche a prescindere dalla revisione *de qua* e quindi pure in caso di esito negativo della consultazione referendaria.

⁴ Circa tale lettura dei rapporti tra partito e gruppo parlamentare, cfr., tra gli altri, T. MARTINES, *Diritto costituzionale*, XIV ed., Milano, Giuffrè, 2017, p. 263; P. CARETTI, U. DE SIERVO, *Diritto costituzionale e pubblico*, III ed., Torino, Giappichelli, 2018, p. 176; R. BIN, *La disciplina dei gruppi parlamentari*, in ASSOCIAZIONE ITALIANA DEI COSTITUZIONALISTI, *Il Parlamento. Atti del XV convegno annuale, Firenze, 12-13-14 ottobre 2000*, Padova, Cedam, 2001, p. 89; A. CIANCIO, *op. cit.*, p. 1. Sul rapporto tra partiti e gruppi parlamentari, a partire dalla ricostruzione dottrinale delle contrapposte concezioni di questi ultimi – da quella «esclusivamente politica» a quella «esclusivamente amministrativa» – sino ad arrivare al modello costituzionale italiano, in cui il riconoscimento e la “legalizzazione” dei partiti non giunge sino alla loro «incorporazione [...] nell'edificio statale» (per utilizzare – seguendo l'A. – le categorie elaborate da H. Triepel al fine di delineare i rapporti tra costituzione dello Stato e partiti), cfr. E. GIANFRANCESCO, *Doppiare Capo Horn. I gruppi consiliari (e parlamentari) tra diritto e politica*, in *Rassegna parlamentare*, 3, 2014, pp. 597 ss., il quale definisce i gruppi «il vero punto di contatto tra partiti ed istituzioni; tra dimensione politica e spazio istituzionale» (*ibid.*, p. 599).

⁵ Cfr. S. CURRERI, *I gruppi parlamentari nella XIII legislatura*, in *Rassegna parlamentare*, 2, 1999, pp. 263 ss.

rappresentano il modulo organizzativo di base delle Camere, essenziale per l'operatività di queste ultime, al fine di implementarne la funzionalità dei lavori nel loro concreto svolgimento⁶. Sotto un altro aspetto ancora, il gruppo costituisce «lo strumento attraverso cui l'attività dei singoli suoi componenti viene coordinata e ricondotta entro linee politiche unitarie e coerenti», armonizzando (o mettendo in tensione) i contrapposti interessi della disciplina di partito e della libertà di mandato riconosciuta al singolo parlamentare⁷.

Compendiando questi diversi profili e osservando l'evoluzione della normativa e l'andamento delle prassi concernenti i gruppi parlamentari, si può sinteticamente sostenere che questi ultimi «hanno rappresentato da sempre il principale strumento attraverso cui i partiti e i movimenti politici divengono attori del sistema costituzionale e sul piano parlamentare appaiono come il più efficace strumento attraverso il quale tentare di indirizzare la complessità del sistema partitico nella direzione di una superiore esigenza di funzionalità del sistema parlamentare»⁸.

Se si rivolge lo sguardo anche “al di fuori” del nostro ordinamento, si può osservare come a livello comparato esistano diverse modalità di disciplina dei gruppi parlamentari: si va da un modello di sostanziale assenza di una formale regolamentazione (come nel Regno Unito e negli USA), in cui i gruppi «esistono e rilevano, ma vivono ed operano per la libera determinazione dei parlamentari eletti nello svolgimento delle loro funzioni di rappresentanza»⁹, a sistemi in cui il legame tra i gruppi e i partiti e/o le liste di appartenenza dei candidati eletti è – seppure in differente misura – normativamente determinato (si tratta della maggior parte delle Assemblee parlamentari europee), passando per modelli di regolamentazione che sottopongono la costituzione e la modifica dei gruppi a limiti perlopiù di natura numerico-quantitativa (si pensi a Francia, Polonia e alla Camera bassa belga).

⁶ Esigenza particolarmente sentita al momento della redazione dei Regolamenti del 1971, come emerge dalla relazione di accompagnamento al progetto della Giunta per il Regolamento della Camera che pone a fondamento di tale riforma «la reale necessità di una Camera organizzata per gruppi e dai gruppi» (Camera dei deputati, *Progetto di nuovo Regolamento*, Doc. II, n. 1, V Legislatura, 10 luglio 1970, p. 5).

⁷ Così S. CURRERI, *op. cit.*, p. 264, che ritiene determinante, a questo fine, l'osservanza della disciplina di gruppo (intesa non come «imposizione eteronoma del vertice sugli aderenti» ma come «naturale svolgimento del loro *idem sentire de re publica*»).

⁸ V. COZZOLI, 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.

⁹ SENATO DELLA REPUBBLICA, SERVIZIO STUDI, *Dai competitori elettorali ai gruppi parlamentari. Le regole ed i risultati in 11 Paesi*, dossier n. 245, gennaio 2008, p. 5, analisi da cui è tratta la tripartizione dei modelli di regolamentazione dei gruppi richiamata nel testo.

Mentre al modello intermedio, che mira primariamente a evitare la presenza di gruppi di dimensioni eccessivamente ridotte e dunque a contenere la frammentazione delle Aule, è ascrivibile la Camera dei deputati italiana, la disciplina vigente al Senato – frutto della riforma regolamentare del 2017 – dev'essere oggi fatta rientrare tra quelle che mirano altresì a impedire la formazione di gruppi che non corrispondono a una formazione politico-elettorale. Tale divergenza tra due normative aventi ragioni ispiratrici diverse non può non costituire oggetto di riflessione nella prospettiva di una loro omogeneizzazione.

3. L'evoluzione delle regole sui gruppi nell'ordinamento parlamentare italiano

I gruppi si affacciano nell'ordinamento parlamentare già in epoca liberale: le disposizioni che li riconoscono furono introdotte nel Regolamento della Camera nel 1920 (e poi integrate nel 1922), l'anno seguente alle prime elezioni tenutesi con il sistema proporzionale con scrutinio di lista. Tale scelta, che seguì l'affermarsi dei partiti di massa sulla scena politica e l'allargamento del suffragio all'indomani della Prima guerra mondiale, rispondeva all'esigenza di una trasformazione del sistema parlamentare sino a quel tempo basato su una concezione atomistica, localistica e clientelare della rappresentanza politica¹⁰.

Ciascun deputato era tenuto ad aderire a un gruppo parlamentare (allora chiamato «ufficio») a sua scelta, che poteva essere costituito per comune volontà di almeno venti membri; in mancanza di tale opzione, era prevista l'iscrizione automatica al gruppo misto («ufficio misto», inizialmente denominato «promiscuo»). Un successivo emendamento introdusse la facoltà del Consiglio di Presidenza di autorizzare «eccezionalmente» la costituzione un gruppo formato da almeno dieci deputati, purché esso rappresentasse «un partito organizzato nel paese», affiancando ad un più favorevole requisito numerico uno di tipo politico-qualitativo¹¹. Pur in assenza di automatismi tra la formazione elettorale della

¹⁰ Cfr. A. APPOLLONI, *Evoluzione normativa e prospettive di riforma in tema di costituzione dei gruppi parlamentari*, in *Il Parlamento della Repubblica. Organi, procedure, e apparati*, Roma, Camera dei deputati, 1998, pp. 435 ss., la quale mette in luce come «fino a quel momento, infatti, il ricorso ad un meccanismo uninominale-maggioritario di selezione della rappresentanza, combinato con la ristrettezza del suffragio, aveva consentito un confronto parlamentare incentrato sulle personalità politiche più carismatiche, attorno alle quali si coagulavano “consorterie”, espressioni di correnti di idee, ma non certo proiezioni parlamentari di partiti organizzati nel paese»; N. LUPO, *La disciplina dei gruppi parlamentari, nel mutare delle leggi elettorali*, in *Osservatorio sulle fonti*, 3, 2017, pp. 3 ss., che illustra come è in questo passaggio storico che la rappresentanza ha iniziato ad articolarsi secondo «ben precisi *cleavages* politici e ideologici».

¹¹ L'emendamento, proposto dagli onorevoli Chiesa e Tovini e approvato dall'Assemblea nella seduta del 24 luglio 1920, rispondeva all'esigenza di conferire una

rappresentanza e la sua proiezione parlamentare, tramite l'istituzione di gruppi corrispondenti alle liste (dunque ai partiti) di appartenenza degli eletti, tale regola derogatoria al regime ordinario costituiva un primo indice normativo – sebbene a valenza residuale – della natura politica dei gruppi parlamentari, riconoscendo espressamente un collegamento tra questi ultimi e i rispettivi partiti politici¹².

Nei suoi tratti salienti e salvo limitate modifiche, la disciplina allora delineata è ancora oggi vigente alla Camera dei deputati, a cominciare dai requisiti numerici generali per la costituzione di un gruppo, i quali – per espressa disposizione regolamentare – possono essere derogati qualora un numero inferiore di parlamentari sia espressione di un partito (o movimento) politico che abbia conseguito determinati risultati alle elezioni. Derivando direttamente dalla disciplina di epoca statutaria, le attuali disposizioni sulla formazione dei gruppi continuano a prevedere la prevalenza del requisito quantitativo su quello politico, richiesto solo in mancanza del primo.

Con l'approvazione Regolamento della Camera del 1971 – con cui si intendeva valorizzare il ruolo e la funzione dei gruppi, tanto da indurre a parlare di un Parlamento «gruppocentrico»¹³ – venne infatti mantenuta, nella sostanza, l'impostazione della previgente disciplina sui gruppi, trasponendola con alcune modifiche all'art. 14. Ancora oggi, per costituire un gruppo alla Camera, «occorre un numero minimo di venti deputati» (comma 1); tuttavia «l'Ufficio di Presidenza può autorizzare la costituzione di un Gruppo con meno di venti iscritti purché questo rappresenti un partito organizzato nel Paese che abbia presentato, con il medesimo contrassegno, in almeno venti collegi, proprie liste di candidati, le quali abbiano ottenuto almeno un quoziente in un collegio ed una cifra elettorale nazionale di almeno trecentomila voti di lista validi» (comma 2).

Al Senato, con il primo Regolamento repubblicano del 1948, fu adottata una disciplina analoga a quella della Camera, fissando però per la costituzione di un gruppo una soglia inferiore (dieci senatori), senza consentire deroghe. Con il nuovo

soggettività parlamentare a forze politiche che, sebbene avessero ottenuto un numero limitato di seggi, godevano di una consolidata tradizione e di un consistente radicamento nel Paese.

¹² Cfr., in termini netti circa tale nesso, L. DI MAJO, M. RUBECCHI, *Gruppi parlamentari*, in *Digesto delle discipline pubblicistiche*, Torino, Utet, 2015, VI agg., pp. 221 ss.; con accenti diversi, N. LUPO, *op. cit.*, p. 5, il quale, sebbene riconosca che un'affinità politica tra gruppo e partito si riscontri nella prassi, sottolinea come questa derivi da una disciplina regolamentare la quale, invero, «non ha mai escluso che si potesse dare origine a gruppi parlamentari caratterizzati da un minimo comun denominatore assai labile, quando non del tutto inesistente».

¹³ Tra gli altri, utilizza tale espressione, assai diffusa, 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, Passigli, 2009, p. 258.

testo regolamentare del 1971, mentre in un primo momento si continuò a scartare ipotesi di deroghe al requisito numerico (e, anzi, si introdusse la previsione di scioglimento automatico del gruppo per riduzione dei propri componenti al di sotto della prescritta soglia), alcuni interventi riformatori successivi¹⁴ andarono nella stessa direzione intrapresa nell'altro ramo del Parlamento, concedendo al Consiglio di Presidenza la facoltà di autorizzare la costituzione di gruppi con meno di dieci (ma almeno cinque) iscritti, purché rappresentativi di partiti organizzati nel Paese che avessero presentato liste in quindici regioni e ottenuto eletti in almeno alcune di queste (prima cinque, poi scese a tre).

Con la riforma del 2017, è intervenuta una modifica sostanziale di queste regole, che hanno iniziato ad applicarsi con l'inizio della legislatura attualmente in corso¹⁵. Per la formazione di un gruppo parlamentare, ora, cumulativamente all'immutato requisito numerico di dieci senatori, ne è richiesto uno di natura politico-elettorale, ossia quello di «rappresentare un partito o movimento politico, anche risultante dall'aggregazione di più partiti o movimenti politici, che abbia presentato alle elezioni del Senato propri candidati con lo stesso contrassegno, conseguendo l'elezione di Senatori» (art. 14, comma 4, primo periodo, R.S.). Laddove più partiti o movimenti si siano presentati assieme («abbiano presentato alle elezioni congiuntamente liste di candidati con il medesimo contrassegno» ovvero «si siano presentati alle elezioni uniti o collegati», come recitano rispettivamente il secondo e il terzo periodo del comma 4), i loro eletti potranno decidere di costituire «un solo Gruppo, che rappresenta complessivamente tutti i medesimi partiti o movimenti politici» (secondo periodo) oppure «Gruppi autonomi», corrispondenti ai singoli partiti o movimenti di provenienza, benché «composti da almeno dieci Senatori» (terzo periodo). La “concessione” introdotta con quest'ultimo periodo consente di sfuggire alla rigorosa disciplina delineata dalle disposizioni di cui ai due periodi precedenti, lasciando una porta aperta alla costituzione “per scissione” (dunque alla proliferazione) di nuovi gruppi in corso di legislatura; la creazione di nuovi gruppi, viceversa, “per unione” è invece autorizzata dall'art. 15, comma 3, R.S.¹⁶. Contestualmente, viene rimossa – sulla

¹⁴ Si tratta delle riforme regolamentari del 1977 e del 1983.

¹⁵ Per un'analisi più approfondita di quella che segue nel testo, cfr. N. LUPO, *Le nuove regole sui gruppi (ma solo al Senato) / 1*, e S. CURRERI, *Le nuove regole sui gruppi (ma solo al Senato) / 2*, entrambi in *Quaderni costituzionali*, 1, 2018, rispettivamente pp. 178 ss. e pp. 181 ss.; A. CONTIERI, *La nuova disciplina dei Gruppi parlamentari a seguito della riforma del regolamento del Senato*, in *Forum di Quaderni costituzionali*, 3, 2018; per un commento critico che tiene conto anche delle prime esperienze applicative, cfr. 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.

¹⁶ Sulla equivoca formulazione del complesso delle disposizioni di cui ai primi tre periodi dell'art. 14, comma 4, v. M. PODETTA, *La proposta di riforma regolamentare*

scia di una prassi consolidatasi in questo ramo del Parlamento – la possibilità di autorizzare gruppi “in deroga” alla predetta soglia numerica (salvo quello rappresentativo delle minoranze linguistiche, se composto da almeno cinque senatori) e vengono introdotte alcune “sanzioni” anti-transfughismo.

4. Le necessarie (o quantomeno opportune) modifiche alla disciplina sui gruppi: requisiti costitutivi

Nella prospettiva di un eventuale esito positivo del referendum popolare in programma, si rende necessario – come affermato condivisibilmente dal Presidente della Camera in sede di Giunta per il Regolamento¹⁷ – valutare l’impatto della revisione costituzionale sulla disciplina dei gruppi parlamentari, quantomeno sotto il profilo dei requisiti numerici richiesti per la formazione dei gruppi e delle componenti politiche del gruppo misto.

L’intervento riformatore “minimo” che può essere preso in considerazione – e che manterrebbe inalterato il vigente assetto regolamentare in materia – consisterebbe nell’adeguare tali soglie all’eventuale nuovo numero di componenti di ciascuna Assemblea, riducendole proporzionalmente ovvero in una misura tale da ottenere il risultato (più o meno) selettivo ambito. Non è da escludere, tuttavia, che si possa invece optare – in base a una valutazione condivisa tra le forze politiche o in assenza di una convergenza sufficientemente ampia per procedere a una modifica – per la c.d. opzione zero, ossia non “toccare” la disciplina vigente. In tal modo si otterrebbe indirettamente l’effetto di un innalzamento, in termini relativi, dei *quorum* richiesti per costituire un gruppo¹⁸.

Pur essendo del tutto legittime (e non prive di fondamento) le soluzioni appena menzionate, a parere di chi scrive l’occasione sembra propizia per avviare una riflessione complessiva e più approfondita sui criteri da adottare per (ri)definire tali regole, muovendo dai differenti obiettivi cui rispondono le due tipologie di requisiti comunemente utilizzati: il requisito numerico (o quantitativo), finalizzato alla funzionalità e al buon andamento dei lavori parlamentari, e quello politico-elettorale (o qualitativo), che tende a evidenziare un più stretto collegamento tra

all’esame del Senato. Gli inadeguati colpi di acceleratore di fine legislatura, in *Nomos: le attualità nel diritto*, 3, 2017, pp. 8 ss., che ne propone due possibili interpretazioni, per quanto – come ammette lo stesso A. – nessuna risulti «del tutto soddisfacente, poiché ogni tentativo di desumere una *ratio* che tenga insieme le stesse si infrange inesorabilmente, per un verso o per l’altro, contro la lettera del testo».

¹⁷ V. *supra*, nota 2.

¹⁸ Lasciando inalterati i requisiti numerici, in caso di entrata in vigore della riforma, si potrebbero costituire gruppi *pleno jure* con almeno il 5% degli eletti, in entrambe le Camere; mentre, attualmente, 20 deputati e 10 senatori corrispondono a poco più del 3% dei componenti della rispettiva Assemblea.

partito e gruppo e a valorizzare il mandato elettorale e, di riflesso, il principio di rappresentanza politica¹⁹.

Al fine di attribuire significato prescrittivo all'obiettivo – costituzionalmente rilevante – da ultimo menzionato senza ignorare l'altra esigenza, di natura organizzativa, si rende opportuno affiancare ad un determinato requisito quantitativo uno di carattere politico-elettorale, che ponga un vincolo di corrispondenza tra formazione elettorale e gruppo parlamentare²⁰, secondo la *ratio* ispiratrice della recente riforma del Regolamento del Senato.

Per quanto concerne il requisito quantitativo, onde mantenere equilibrato il rapporto tra numero complessivo dei componenti dell'Assemblea e soglia numerica richiesta per la costituzione di un gruppo, la soluzione che si ritiene più logica consisterebbe nel diminuire quest'ultima proporzionalmente ovvero – tenuto conto dell'innalzamento delle soglie implicite di sbarramento a livello circoscrizionale, che potrebbe impedire alle liste "minori" di eleggere un numero di candidati sufficiente formare un gruppo – giungere sino ad un suo dimezzamento. Richiedere per la costituzione di un gruppo ad avvio di legislatura, in ipotesi, un numero minimo (inderogabile) di cinque senatori o di dieci deputati eletti nella medesima lista (o sostenuti dal medesimo raggruppamento/coalizione di liste²¹) sembra possa rappresentare un compromesso ragionevole tra le diverse – ma entrambi condivisibili – esigenze sopra richiamate.

Ciò posto, non si può trascurare che la naturale fluidità delle dinamiche politiche, nonché il verificarsi di determinati accadimenti politicamente significativi, richiedono di non "cristallizzare" il quadro parlamentare al momento iniziale della legislatura imponendo una rigida coincidenza tra formazioni elettorali e gruppi parlamentari, come tenta di fare – con espressioni equivoche e risultati, ad ora, almeno in parte infelici – la novella regolamentare del Senato da ultimo

¹⁹ Sull'elemento organizzativo e l'elemento politico, con riferimento al quadro costituzionale e alla disciplina regolamentare (ma previgente alla riforma del Regolamento del Senato del 2017), cfr. S. CURRERI, *Gruppi parlamentari e norme anti-transfughismo*, in *Il Parlamento dopo il referendum costituzionale, Il Filangieri. Quaderno 2015-2016*, Napoli, Jovene, 2017, pp. 123 ss.

²⁰ È di questo avviso ampia parte della dottrina: cfr., tra gli altri, S. CURRERI, *Gruppi parlamentari e norme anti-transfughismo*, cit., p. 135; S. CECCANTI, *A Costituzione invariata (ma non pecchiamo di iper-realismo?)*. La priorità è a disciplina dei gruppi, in *Il Parlamento dopo il referendum costituzionale*, cit., p. 23; L. GORI, E. ROSSI, *Il Parlamento dopo il referendum: contributo ad un percorso incrementale di riforma dei regolamenti parlamentari*, in *Il Parlamento dopo il referendum costituzionale*, cit., p. 32. Favorevole a una disciplina fondata su soli requisiti quantitativi è, invece, E. GIANFRANCESCO, *op. cit.*, p. 613.

²¹ Nel caso in cui venga mantenuto un sistema elettorale che prevede (almeno) una quota di seggi da assegnare con metodo uninominale.

citata²². Tenendo conto di tale carattere dinamico del «modello costituzionale di rappresentanza politica»²³, si rende necessaria una “valvola di sfogo” al sistema poc’anzi delineato, che consenta la costituzione di un gruppo anche in corso di legislatura. Si potrebbe prendere in considerazione l’ipotesi prospettata in dottrina di fissare un requisito numerico “aggravato” (rispetto a quello ordinariamente prescritto)²⁴, eventualmente richiedendo al contempo la necessaria provenienza dei parlamentari da un medesimo gruppo, in modo da potere ragionevolmente escludere che tali “trasferimenti” non siano il prodotto di «trasformismi individuali»²⁵.

Nell’ottica di una complessiva riconsiderazione della disciplina delle Commissioni permanenti²⁶, si ritiene inoltre auspicabile – soprattutto qualora non

²² L’obiettivo (di ordine pratico) di limitare la frammentazione politica all’interno dell’Assemblea e quello (di natura politico-rappresentativa) di riconnettere la costituzione di un gruppo parlamentare al mandato elettorale, alla base di tale riforma, sono tuttavia già stati traditi in uno dei primi delicati casi applicativi, complici l’ambiguità della formulazione linguistica di alcune disposizioni e l’assenza di qualsiasi dibattito al momento della richiesta di costituzione, né il Giunta per il Regolamento né in Consiglio di Presidenza, senza peraltro che sia stata sollevata alcuna contestazione. Si veda lo stringato annuncio in Aula della Presidente Casellati circa la costituzione del gruppo «Italia Viva - P.S.I.»: Senato della Repubblica, Assemblea, *Res. sten.*, XVIII Legislatura, seduta n. 150, 24 settembre 2019, p. 6. Per una puntuale analisi delle criticità della riforma, nonché delle irregolarità verificatesi nel caso citato, cfr. M. PODETTA, *La nuova disciplina dei Gruppi al Senato tra demagogia riformista, dubbi costituzionali e distorsioni applicative*, cit., pp. 140 ss.; U. RONGA, *Partiti personali e vicende dei gruppi parlamentari nell’esperienza recente. Contributo allo studio della XVII e della XVIII Legislatura*, in *Federalismi.it*, 12, 2020, pp. 220 ss.

²³ E. GIANFRANCESCO, *La riforma del Regolamento del Senato: alcune osservazioni generali*, in *Federalismi.it*, 1, 2018, p. 12.

²⁴ Tali maggiori soglie potrebbero coincidere con quelle attualmente vigenti di venti deputati e di dieci senatori (che, in buona sostanza, costituirebbero un innalzamento delle soglie ipotizzate nel testo, nell’ambito di un disegno riformatore volto ad adeguare i Regolamenti al nuovo quadro costituzionale).

²⁵ S. CURRERI, *Osservazioni a prima lettura sulla riforma organica del Regolamento del Senato*, in *Rassegna parlamentare*, 3, 2017, p. 647. In senso analogo, S. CECCANTI, *op. cit.*, p. 23; G. TARLI BARBIERI, *L’irrisolta problematicità del bicameralismo italiano tra intenti riformistici e lacune normative*, in M. MALVICINI (a cura di), *Parlamento e governo parlamentare in Italia. Verso un affresco contemporaneo*, pubblicato in *Federalismi.it*, 3, 2019, p. 75; M. PODETTA, *La nuova disciplina dei Gruppi al Senato tra demagogia riformista, dubbi costituzionali e distorsioni applicative*, cit., p. 196.

²⁶ Per alcune prime considerazioni sul tema, ove si mettono in luce i necessari profili da affrontare, si rinvia a L. GORI, *Sull’organizzazione del Parlamento e sui regolamenti*

venga diminuito il loro numero, redistribuendo le materie di competenza – che nel Regolamento della Camera sia introdotta una disposizione analoga a quella che al Senato consente ai gruppi composti da un numero di senatori inferiore al totale delle Commissioni a designare un proprio iscritto, in deroga alla regola generale, in più di una Commissione, in modo da assicurare la propria rappresentanza nel maggior numero possibile di tali organi (auspicabilmente in tutti)²⁷. Ciò comporterebbe inevitabilmente un aumento del carico di lavoro gravante sui parlamentari iscritti ai gruppi più piccoli, che sarebbero chiamati ad occuparsi un elevato numero di materie (anche eterogenee tra loro)²⁸, ma consentirebbe, quantomeno, a tutte le forze politico-parlamentari di concorrere alla formazione della volontà del Parlamento – in tutti gli organi di cui è composto – su ciascuna questione da trattare.

5. (segue): le potenziali ripercussioni sul gruppo misto

Le scelte che verranno operate in ordine ai requisiti richiesti per la costituzione di un gruppo parlamentare avranno senz'altro ricadute anche sulla effettiva composizione del gruppo misto e sulle sue variazioni nel corso della legislatura.

In presenza di una disciplina eccessivamente restrittiva per la formazione di un gruppo (si pensi a requisiti quantitativi particolarmente elevati, rispetto al numero complessivo di membri dell'Assemblea), si avrà – com'è facile prevedere – una rilevante espansione del gruppo misto, il quale raccoglie tutti i parlamentari appartenenti a formazioni politico-elettorali che non riescono a raggiungere le prescritte soglie numeriche, nonché quelli fuoriusciti dal gruppo di appartenenza che scelgono di non iscriversi ad un gruppo politicamente connotato. Ne conseguirebbe una difficoltosa “governabilità” interna del gruppo, rendendo tutt'altro che agevole per i propri appartenenti assumere decisioni – sia organizzative che politiche – unitarie e condivise.

A tale problematica, che ha iniziato a verificarsi in epoca maggioritaria, la Camera ha fatto fronte nel 1997 introducendo la possibilità di costituire componenti politiche («una sorta di “quasi gruppi”») in seno allo stesso gruppo misto, in presenza alcuni requisiti alternativi fra loro (ovviamente meno stringenti

parlamentari, in E. ROSSI (a cura di), *Meno parlamentari, più democrazia?*, Pisa, Pisa University Press, 2020, pp. 136-138.

²⁷ L'art. 21, comma 2, R.S. autorizza tali gruppi “minori” a designare uno stesso senatore in (fino a) tre Commissioni.

²⁸ Qualora venga ridotto il numero delle Commissioni permanenti e vengano, pertanto, incrementate le competenze delle rimanenti, tale conseguenza riguarderebbe necessariamente tutti i parlamentari, rappresentando uno degli “effetti collaterali” della diminuzione del numero complessivo dei componenti delle Camere prevista dalla riforma costituzionale.

di quelli sufficienti per la costituzione in gruppo). In tal modo, è stata riconosciuta legittimazione politica (ma pure giuridica) alle formazioni minori, soddisfacendo le loro esigenze di maggiore visibilità e di autonomia. Ciò ha costituito la base per attribuire a ciascuna componente politica appositi poteri e spazi nel corso delle procedure parlamentari, nonché le dotazioni necessarie all'espletamento delle loro funzioni, escludendo tuttavia, in linea generale, i relativi rappresentanti dagli organi collegiali (quali l'Ufficio di Presidenza e la Conferenza dei capigruppo) la cui funzionalità è correlata ad una composizione non eccessivamente ampia.

In prospettiva della possibile entrata in vigore della riforma, occorre ragionare su un aggiornamento della disciplina sulle componenti politiche del gruppo misto vigente alla Camera, quantomeno adeguando (al ribasso) i requisiti numerico-quantitativi in relazione all'eventuale nuova composizione numerica dell'Assemblea. Per quanto concerne invece il Senato, sarebbe auspicabile pervenire ad un analogo riconoscimento regolamentare di tali formazioni, al fine di rimuovere irragionevoli asimmetrie, in termini di poteri e dotazioni, attualmente esistenti tra i componenti dei gruppi misti delle due Assemblee.

6. Notazioni conclusive

L'opportuna iniziativa tempestivamente avviata dalla Giunta per il Regolamento della Camera fornisce lo spunto per riflettere e approfondire i molti profili inerenti all'organizzazione delle Camere incisi dall'eventuale riduzione del numero dei parlamentari. In queste pagine ci si è limitati a esaminare l'impatto della riforma costituzionale sulla disciplina dei gruppi parlamentari – non soltanto con riferimento ai requisiti costitutivi – e ad accennare talune ipotesi di aggiornamento, alcune delle quali prescindono, invero, dall'esito referendario.

Il primo dato che emerge dall'esame condotto è l'evidente iato tra i modelli di regolamentazione dei gruppi delineati dai Regolamenti delle due Assemblee, prevedendo requisiti costitutivi diversi, ispirati a differenti obiettivi. Ciò può comportare la configurazione di un'asimmetrica geografia parlamentare, con la presenza in una Camera di gruppi assenti nell'altra; fatto che non trova ragionevole giustificazione in presenza – come di consueto accade – di analoghi risultati elettorali.

Per quanto riguarda il Senato, l'eventuale entrata in vigore della riforma costituzionale può costituire una preziosa occasione per mettere mano ad alcune delle problematiche previsioni introdotte con la riforma regolamentare approvata sul finire della scorsa legislatura, che hanno già dato prova – pure in sede applicativa – di una certa inadeguatezza. Procedendo in modo coordinato in sede di riforme regolamentari, si auspica che le due Camere prendano in considerazione l'ipotesi di approntare discipline che combinino requisiti politico-elettorali e requisiti quantitativi, adeguando questi ultimi all'eventuale nuova consistenza

numerica di ciascuna Assemblea; al contempo, si rende opportuno non omettere di riconoscere alcuni margini di flessibilità in ordine alla costituzione in corso di legislatura – in presenza di talune condizioni – di nuovi gruppi, in conseguenza al verificarsi di significativi “fatti politici” che interessano partiti o schieramenti.

A tale ultimo proposito, occorre tuttavia tenere presente che l’assetto regolamentare e alcune specifiche previsioni (eventualmente da implementare), se in una certa misura possono favorire meccanismi virtuosi (si pensi, ad esempio, all’aggregazione in gruppo di formazioni politicamente affini) e/o disincentivare fenomeni deprecabili (su tutti, l’esasperata mobilità parlamentare, specie se connessa al trasformismo di singoli eletti), non sono di per sé in grado di risolvere “patologie” connesse ad un’accentuata – e ormai annosa – instabilità del contesto politico-partitico²⁹. Operare sul quadro normativo al fine di tentare di imbrigliare le «inarrestabili dinamiche» della politica³⁰ costituirebbe, pertanto, un rimedio peggiore del male, che rischierebbe di generare ulteriori criticità sul piano dell’organizzazione e del funzionamento delle istituzioni parlamentari.

²⁹ Come sottolinea condivisibilmente M. PODETTA, *La nuova disciplina dei Gruppi al Senato tra demagogia riformista, dubbi costituzionali e distorsioni applicative*, cit., p. 167, esaminando le esperienze comparate ci si rende conto che «anche laddove le regole non impongono una cristallizzazione del contesto parlamentare rispetto al momento elettorale, spesso a ciò non corrisponde affatto un’elevata mobilità degli schieramenti all’interno delle Camere, proprio in relazione al peso determinante svolto dalla stabilità del quadro politico di riferimento».

³⁰ S. CURRERI, *Osservazioni a prima lettura sulla riforma organica del Regolamento del Senato*, cit., p. 646.