

Alcune riflessioni sui gruppi parlamentari dopo l'entrata in vigore della legge costituzionale n. 1 del 2020

ANTONIO GUSMAI*

Abstract (EN): The paper aims to investigate the consequences of the reduction in the number of representatives on the functioning of parliamentary groups, starting from the next Legislature. In particular, the reflection tries to outline the new possible conformation that the groups could assume in the near future, in order to keep in “balance” the constitutional arrangements desired by the “constituent political groups” in the Republican Charter. Starting from the assumption that groups are an “ontological subject of political representation” on which the political developments of the State formally depend, the essay is an opportunity to analyze some important aspects that characterize Italian constitutional democracy.

Sommario

1. Perimetrazione della riflessione. – 2. Democrazia, gruppi politico-parlamentari e riduzione della rappresentanza. – 2.1. È possibile fare a meno del requisito «quantitativo», a cent'anni dalle disposizioni sulla costituzione dei raggruppamenti politico-istituzionali? – 2.2. Sulle possibili funzionalità del gruppo Misto, *recte*: gruppo “Nazionale”. – 3. Gruppi formali e informali: il fenomeno (anomico) degli inter-gruppi parlamentari. – 4. I gruppi parlamentari quali «organismi di diritto pubblico». – 5. Annotazioni conclusive: i futuri gruppi parlamentari fra rischi di ulteriore verticalizzazione e pericoli di esternalizzazione della decisione politica.

Data della pubblicazione sul sito: 3 gennaio 2021

Suggerimento di citazione

A. GUSMAI, *Alcune riflessioni sui gruppi parlamentari dopo l'entrata in vigore della legge costituzionale n. 1 del 2020*, in *Forum di Quaderni Costituzionali*, 1, 2021. Disponibile in: www.forumcostituzionale.it

* Ricercatore t.d. di Istituzioni di diritto pubblico nell'Università degli studi di Bari “Aldo Moro”. Indirizzo mail antonio.gusmai@uniba.it.

«Cambiamo ciò che va cambiato, rimettendoci coraggiosamente in gioco»

S. MATTARELLA, *Messaggio di fine Anno 2020*

1. Perimetrazione della riflessione

Per quanto, se si osserva la struttura dei Parlamenti contemporanei, deve rilevarsi l'inesistenza di un rapporto ideale fra numero dei parlamentari e densità della popolazione¹, resta pur sempre vero che, rievocando un bel contributo di Böckenförde, il rapporto di «rappresentanza» impone costantemente di guardare al concreto funzionamento delle Assemblee legislative. Sembra infatti potersi desumere dalle argomentazioni dello studioso tedesco che, per poter comprendere l'effettivo tasso di «democraticità» di un ordinamento, non basta tenere conto delle «forme» che esso assume, ma occorre anche guardare ai «contenuti» e alle relative dinamiche che lo caratterizzano². In questo, probabilmente accogliendo l'invito di Duverger a studiare il diritto costituzionale tenendo conto non soltanto della disciplina formale delle istituzioni politiche, ma anche del loro concreto funzionamento³.

Ed è proprio da questa magmatica angolazione che, nelle pagine che seguono, si proverà a riflettere sulle possibili conseguenze che potrà avere sui raggruppamenti parlamentari – in termini di concreto funzionamento della rappresentanza politica – la netta riduzione del 36,5% dei componenti del Parlamento, approvata dalle attuali Camere e confermata dal corpo elettorale in sede referendaria il 20 e 21 settembre scorso⁴.

¹ Come da ultimo rileva S. BALDIN, *Il Parlamento*, in L. PEGORARO, A. RINELLA (a cura di), *Sistemi costituzionali*, Giappichelli, Torino, 2020, p. 340, la quale precisa che «il numero di parlamentari non dipende dalla densità demografica del paese: la Cina, che in termini assoluti detiene il primato con i suoi attuali 2978 delegati, in proporzione al numero complessivo di abitanti viene superata da paesi come Regno Unito e Corea del Nord, i quali hanno una percentuale ben più elevata di rappresentanti».

² Il riferimento, in particolare, è a E.-W. BÖCKENFÖRDE, *Democrazia e rappresentanza*, in *Quaderni Costituzionali*, n. 2/1985, pp. 231 ss.

³ Si veda M. DUVERGER (1955), *I sistemi politici*, Laterza, Roma-Bari, 1978, pp. 7 ss.

⁴ Può tornare utile sin d'ora rinviare al *Dossier* del 19 agosto 2020 del *Servizio Studi* di Camera e Senato (reperibile all'indirizzo www.camera.it), il quale fornisce dati puntuali sull'intero iter di approvazione del testo di legge costituzionale, pubblicato nella *Gazzetta Ufficiale* il 12 ottobre 2019. Il testo è stato approvato dal Senato, in seconda deliberazione, con la maggioranza assoluta dei suoi componenti, nella seduta dell'11 luglio 2019 (durante il c.d. Governo Conte 1, maggioranza a trazione M5S-Lega), e dalla Camera dei deputati, in seconda deliberazione, con la maggioranza dei due terzi dei suoi componenti, nella seduta dell'8 ottobre 2019 (durante l'attuale Governo Conte 2, maggioranza a trazione M5S-PD). Passano da 630 a 400 i componenti della Camera dei deputati (il numero degli eletti nella circoscrizione Estero diviene pari a 8, anziché 12); da 315 a 200 i senatori eletti

In particolare, l'obiettivo è quello di tentare di capire in che modo il funzionamento dei nuovi gruppi politico-parlamentari influirà, a partire dalla prossima Legislatura, sulla delicata struttura su cui si regge da più di settant'anni la nostra democrazia costituzionale. I gruppi, invero, come si è già provato a spiegare in altra sede⁵, sul piano costituzionale sono «soggetti della rappresentanza politica» da cui dipende la concreta realizzazione dell'indirizzo politico dello Stato⁶. Qualunque modifica in grado di incidere – direttamente o indirettamente – sul loro funzionamento, non potrà dunque che riflettersi sul delicato rapporto intercorrente tra elettori, eletti e forze politiche presenti nel Paese⁷.

(i senatori della circoscrizione Estero scendono da 6 a 4). A seguito della modifica costituzionale muta, conseguentemente, il numero medio di abitanti per ciascun parlamentare eletto: per la Camera dei deputati, tale rapporto aumenta da 96.006 a 151.210; il numero medio di abitanti per ciascun senatore cresce, a sua volta, da 188.424 a 302.420. La variazione del numero complessivo dei parlamentari si riflette – nel momento in cui si ripartiscono i seggi nelle singole circoscrizioni in base alla popolazione – in materia differente. Tale differenza è chiaramente più marcata al Senato, dacché la Carta repubblicana prevede un numero minimo di senatori per Regione, che il testo di riforma costituzionale fissa ora in tre senatori per Regione o Provincia autonoma, fermo restando la previsione vigente dell'art. 57, comma terzo, Cost., relativa alle rappresentanze del Molise (2 senatori) e della Valle d'Aosta (1 senatore). Da ultimo, l'art. 3 del testo di l. cost., incide sull'art. 59, comma secondo, Cost., prevedendo espressamente che il numero di cinque senatori a vita nominati per alti meriti dal P.d.R., sia numero massimo riferito alla permanenza in carica di tale novero di senatori. Gli esiti del voto referendario sono stati netti: il SI ha raccolto quasi il 70% dei consensi (per la precisione, il 69,5%), il NO poco più del 30% (il 30,4%).

⁵ Sia consentito rinviare ad A. GUSMAI, *Il Gruppo parlamentare. Profili evolutivi di un soggetto della rappresentanza politica*, Cacucci, Bari, 2019, spec. pp. 314 ss.

⁶ Per quanto ancora, lo stesso giudice delle leggi, nonostante alcune implicite aperture in tal senso, sembra faccia fatica a prenderne piena consapevolezza. Il riferimento, naturalmente, è alle non sempre lineari argomentazioni rinvenibili nelle ordinanze n. 17 del 2019 e 60 del 2020, su cui da ultimo si veda, nell'ampio dibattito che si è sviluppato, C.P. GUARINI, L. GRIMALDI, *Un altro tassello alle (de)limitazioni soggettive e oggettive del ricorso al conflitto tra poteri per la tutela del giusto procedimento legislativo (ovvero sull'ordinanza della Corte costituzionale n. 60 del 2020)*, in *Nomos – Le attualità del diritto*, n. 2/2020, spec. pp. 13 ss.

⁷ ...ad esempio, conseguenti modifiche dei regolamenti parlamentari e della legge elettorale; ma, anche, eventuale introduzione di nuovi istituti di democrazia diretta che, se non adeguatamente disciplinati, potrebbero «prefigurare un canale di decisione politica alternativo, anziché complementare, a quello parlamentare, con conseguente emarginazione del ruolo di mediazione politica del Parlamento». Così, S. CURRERI, *Gli effetti della riduzione del numero dei parlamentari sull'organizzazione e sul funzionamento delle Camere*, in *federalismi.it – paper*, 15 aprile 2020, p. 3.

Il contributo, pertanto, non si limiterà ad indagare i possibili effetti che sortirà l'entrata in vigore della l. cost. n. 1 del 2020 sui raggruppamenti parlamentari⁸. Piuttosto, come si vedrà, la riforma costituisce l'occasione per meglio delineare, sul piano costituzionale, le dinamiche di tali realtà politico-istituzionali all'interno del circuito democratico-rappresentativo odierno. Un circuito che negli ultimi anni ha visto ormai invertire i rapporti di forza esistenti fra gruppi e partiti, a netto vantaggio della rilevanza – a partire da quella economica – dei primi⁹.

Non da ultimo, ad essere lambita sarà l'annosa questione della natura giuridica dei gruppi. Questione tutt'oggi rimasta "incagliata" all'interno di categorie dogmatiche incentrate sulla tradizionale macro-suddivisione pubblico/privato.

2. Democrazia, gruppi politico-parlamentari e riduzione della rappresentanza

A partire dall'Atene di Pericle, la complessa parola «democrazia» oscilla tra «mito» e «realtà»¹⁰. Ancora oggi, nell'utilizzo che spesso se ne fa nei contesti più disparati, può essere un termine che «significa tutto» e, quindi, «in definitiva», non significare «niente»¹¹.

Proprio per tale ragione, poiché la riforma costituzionale è indubbio che sprigionerà i suoi effetti più significativi sugli assetti democratico-parlamentari, sembra opportuno leggerla e collocarla quantomeno in un ben preciso orizzonte di senso. Quello della «democrazia critica», non già «apatica»¹². Ovverosia di «un

⁸ A tali aspetti sono dedicati soprattutto i paragrafi 2, 2.1, 2.2.

⁹ Di tutto questo si dà ampiamente conto in una recente indagine condotta dalla fondazione *Openpolis*. Invero, al 18 luglio 2019, da un'analisi dei bilanci dei partiti e dei gruppi è emersa una maggiore debolezza dei primi in termini di capacità di spesa (pubblica). Con il risultato che «i gruppi parlamentari hanno acquisito una nuova centralità nello scenario politico». Lo studio, intitolato "*Partiti deboli, democrazia fragile*", è rinvenibile al seguente indirizzo: <https://www.openpolis.it/esercizi/la-vera-cassa-sono-i-gruppi-parlamentari/>. Come meglio si vedrà nel paragrafo 4, l'importanza di tale ultimo aspetto, quello della rilevanza dei finanziamenti pubblici, dovrebbe poter incidere sulla natura giuridica dei raggruppamenti parlamentari.

¹⁰ Non potendo annoverare intere biblioteche, ci si limita, qui, a rinviare all'approfondito studio di M.L. SALVADORI, *Democrazia. Storia di un'idea tra mito e realtà*, Feltrinelli, Milano, 2020, da cui sono tratte le citazioni riportate nel testo (p. XIII).

¹¹ Per riprendere le considerazioni di R.A. DAHL, *La democrazia e i suoi critici*, Editori Riuniti, Roma, 1997, p. 12, il quale precisamente scrive: «un termine che significa tutto, in definitiva non significa niente. È questo il caso di "democrazia", che attualmente non ha un significato delimitato e preciso, ma funge piuttosto da vago avallo a un'idea popolare».

¹² Espressione del potere già criticato da N. BOBBIO, *Il futuro della democrazia*, Einaudi, Torino, 1984, p. 8, nel trattare delle cosiddette «promesse non mantenute della democrazia». Egli, infatti, avvertiva: «Guardiamoci attorno, [...] si assiste impotenti al fenomeno dell'apatia politica, che coinvolge spesso la metà circa degli aventi diritto al voto.

regime inquieto, circospetto, diffidente nei suoi stessi riguardi, sempre pronto a riconoscere i propri errori, a rimettersi in causa, a ricominciare da capo». Orizzonte prospettico che, soprattutto, ben al di là delle narrazioni costruite da alcuni soggetti politici attualmente al governo¹³, sappia rifuggire da «grossolane teologie politiche» solo in apparenza democratiche, che «attribuiscono al popolo la capacità di non sbagliare mai, di essere sempre intrinsecamente giusto»¹⁴.

Il fatto è che la democrazia, nonostante i numerosi equivoci e le incertezze definitorie che da sempre la caratterizzano in quanto forma di governo (diretta, indiretta, dogmatica, scettica, populista, radicale, elitaria, elettronica, etc.)¹⁵, non può restare soltanto un «mezzo» di esercizio del potere precipuamente utile alla strumentalizzazione delle masse¹⁶, ma deve pur sempre avere un «fine» per la collettività: garantire il più ampio pluralismo politico, affinché il *demos*, nonostante

Dal punto di vista della cultura politica, costoro sono persone [...] semplicemente disinteressate per quello che avviene, come si dice in Italia, [...], “nel palazzo”. So bene che si possono anche dare interpretazioni benevole dell’apatia politica. Ma anche le interpretazioni più benevole non mi possono togliere dalla mente che i grandi scrittori democratici stenterebbero a riconoscere nella rinuncia a usare il proprio diritto un benefico frutto dell’educazione alla cittadinanza».

¹³ È appena il caso di ricordare che, la previsione della riduzione del numero dei parlamentari, è stata presentata alla Camera dall’allora *Ministro per i Rapporti con il Parlamento e per la democrazia diretta* Riccardo Fraccaro (iscritto al Movimento 5 Stelle e attualmente sottosegretario del Presidente del Consiglio), accompagnata dalle seguenti parole: «La volontà popolare, che si è espressa con il voto democratico, ha sancito chiaramente il passaggio verso la Terza Repubblica, nella quale è essenziale riconoscere la centralità dei cittadini sul piano delle forme di partecipazione alla vita politica» (cfr. Audizione del 12 luglio 2018). Lo stesso Beppe Grillo, a soli due giorni dall’esito referendario (il 23 settembre 2020), non ha usato mezzi termini. Intervenuto al Parlamento europeo su invito di Davide Sassoli ha dichiarato: «credo nella democrazia diretta, non nel Parlamento». E ha aggiunto: «possiamo fare tutto con il voto digitale, anche una consultazione a settimana».

¹⁴ A sostenere tale necessità è, ormai da tempo, G. ZAGREBELSKY, *Il «Crucifige!» e la democrazia*, Einaudi, Torino, 1995, pp. 98-120.

¹⁵ Da ultimo, su tale non facile argomento, può tornare utile la lettura del recente saggio di F. PALLANTE, *Contro la democrazia diretta*, Einaudi, Torino, 2020.

¹⁶ Il punto lo spiega bene M.L. SALVADORI, *Democrazie senza democrazia*, Laterza, Roma-Bari, 2009, pp. 6-7, quando precisa che «la democrazia è insieme un ideale e una realtà [...]. D’altra parte, occorre riconoscere che, se e quando viene meno ai suoi principi fondamentali e non persegue più i fini che le danno significato, subisce allora un mutamento qualitativo che la porta a sopravvivere come mera ideologia, ingannevole coscienza, discorso pubblico retorico privo di sostanza ma strumento efficace nelle mani di chi è in grado di manipolare quelle masse popolari pur sempre titolari, secondo la dottrina che la legittima, della sovranità».

la preoccupante «labilità» che lo caratterizza nel tempo presente¹⁷, possa realmente partecipare, da ogni angolazione, «al lavoro continuo di distruzione delle oligarchie»¹⁸. Perché di questo ancora una volta si tratta, visto che «siamo al cospetto di una riforma che accentua la connotazione oligarchica del sistema costituzionale»¹⁹.

La revisione costituzionale, comunque la si voglia giudicare nel merito, ridefinisce «quantità» e «qualità» della rappresentanza politica²⁰, andando a toccare il nucleo duro degli assetti democratici repubblicani²¹. Per dirla con

¹⁷ Sulla «labilità del demos» si veda, già, M. LUCIANI, *Il paradigma della rappresentanza di fronte alla crisi del rappresentato*, in N. ZANON, F. BIONDI (a cura di), *Percorsi e vicende attuali della rappresentanza e della responsabilità politica: atti del convegno*, Milano, 16-17 marzo 2000, Giuffrè, Milano, 2001, pp. 109 ss.

¹⁸ Così, ancora, G. ZAGREBELSKY, *Contro la dittatura del presente. Perché è necessario un discorso sui fini*, Laterza, Roma-Bari, 2014, p. 49, il quale, poco prima – e senza ulteriori esitazioni – afferma che «forse a questo, realisticamente, si riduce la democrazia». Tale concetto è poi rafforzato poco oltre, lì dove l'Autore afferma che «la democrazia è dunque solo questo: la possibilità di creare 'momenti non eroici' di distruzione delle oligarchie» (p. 52). Invero, «la democrazia deve sempre e dovunque fare i conti con una mutazione le cui cause sono endemiche, cioè interne alla democrazia stessa: la mutazione oligarchica» (p. 32).

¹⁹ F. PALLANTE, *Contro la democrazia diretta*, cit., p. 61.

²⁰ In merito, A. ALGOSTINO, *Perché ridurre il numero dei parlamentari è contro la democrazia*, in *Forum di Quaderni Costituzionali*, 30 settembre 2019, p. 3; D. PORENA, *La proposta di legge costituzionale in materia di riduzione del numero dei parlamentari (A.C. 1585): un delicato "snodo" critico per il sistema rappresentativo della democrazia parlamentare*, in *federalismi.it*, n. 14/2019, pp. 5 ss.; P. COSTANZO, *Quando i numeri manifestano principi ovvero della probabile incostituzionalità della riduzione dei parlamentari*, in *ConsultaOnLine*, n. 1/2020, pp. 77 ss. A. TORRE, «Meno siamo, meglio stiamo»? *Il numero dei parlamentari fra quantità e qualità della rappresentanza*, in *Quaderni Costituzionali*, n. 3/2020, pp. 543 ss.; E. CHELI, *Al di là del "sì" e del "no"*, disponibile all'indirizzo www.rivistailmulino.it, 3 settembre 2020.

²¹ Tanto è vero che la «riforma sottoposta a referendum si trascina una serie di modifiche costituzionali indirette ancorché sottese, nella forma, ad un mero ricalcolo numerico della maggioranze necessarie ad eleggere il Presidente della Repubblica (art. 83 Cost.), eleggere cinque Giudici della Corte costituzionale (art. 135 Cost.), eleggere 1/3 dei membri laici del Consiglio Superiore della Magistratura (art. 104 Cost.), procedere alla revisione costituzionale (art. 138 Cost.), modificare i regolamenti parlamentari (art. 64 Cost.), votare le leggi su amnistia e indulto (art. 79 Cost.), votare lo scostamento di bilancio (art. 81 Cost.), disporre la «fusione di Regioni esistenti o la creazione di nuove Regioni[...]» (art. 132 Cost.), presentare una mozione di sfiducia (art. 94 Cost.), oltre al ruolo dei Senatori a vita (art. 59 Cost.)». Così, da ultimo, L. DI MAJO, *Riduzione del numero dei parlamentari e centralità del Parlamento*, in *Rivista del Gruppo di Pisa*, fasc. n. 3/2020, pp. 62-63.

Bobbio, essa incide su quell'«insieme di regole (le cosiddette regole del gioco) che consentono la più ampia e più sicura partecipazione della maggior parte dei cittadini, sia in forma diretta che in forma indiretta, alle decisioni politiche, cioè alle decisioni che interessano tutta la collettività»²².

Tali «regole» non riguardano esclusivamente gli assetti sistemici che, in generale, possono assumere la forma di Stato e la forma di governo di un ordinamento costituzionale²³. La concreta realizzazione del pluralismo politico-sociale si realizza, invero, specie in una democrazia parlamentare, attraverso delicati equilibri procedurali interni alle Assemblee legislative, in grado persino di riflettersi sul significato stesso delle disposizioni costituzionali²⁴. Ragione, questa, che ha opportunamente indotto alcuni studiosi a considerare il «diritto

²² N. BOBBIO, *Quali alternative alla democrazia rappresentativa?*, in AA. VV., *Il marxismo e lo Stato*, Mondoperaio, Roma, 1976, p. 19.

²³ Da qui, ad esempio, l'amplessima letteratura sulle interazioni tra diritto parlamentare e forma di governo, su cui si veda, solo per citare alcuni risalenti, ma importanti contributi, G. FERRARA, *Regolamenti parlamentari e indirizzo politico*, in AA. VV., *Scritti degli allievi offerti ad Alfonso Tesauro nel quarantesimo anno dell'insegnamento*, Giuffrè, Milano, 1968, I, pp. 346 ss.; A. MANZELLA, *L'esperienza costituzionale repubblicana*, in AA. VV., *Scritti in onore di Costantino Mortati*, Giuffrè, Milano, 1977, II, 269 ss.; S. LABRIOLA, *Regolamento parlamentare e forma di governo*, in *Diritto e società*, 1982, pp. 645 ss.; C. GATTI, *Senato della Repubblica: una 'rivoluzione parlamentare'*, in *Quaderni Costituzionali*, n. 1/1989, pp. 159 ss.; M. COTTA, *Il Parlamento nel sistema politico italiano. Mutamenti istituzionali e cicli politici*, in *Quaderni Costituzionali*, n. 2/1991, pp. 201 ss. Più di recente, si veda poi, almeno, C. CHIMENTI, *Regolamenti parlamentari e forma di governo*, in A. MANZELLA (a cura di), *I regolamenti parlamentari a quarant'anni dal 1971*, il Mulino, Bologna, 2013, pp. 21 ss.

²⁴ Non a caso, non mancano critiche alla «concezione del diritto parlamentare come legge materialmente costituzionale, destinata a prevalere sulle disposizioni della Costituzione scritta e/o ad anticiparne le evoluzioni». Così M. MANETTI, *Regolamenti e compromesso parlamentare*, in *Costituzionalismo.it*, n. 2/2017, Parte I, p. 55. Situazione, questa, già nota a L. ELIA, *Riforma dei partiti mediante le norme dei Regolamenti parlamentari*, in *Giornale di storia costituzionale* (numero speciale su *I regolamenti parlamentari nei momenti di svolta della storia costituzionale italiana*, a cura di E. GIANFRANCESCO, N. LUPPO), n. 15/2008, pp. 201 ss. In argomento, si veda, anche, V. ONIDA, *Audizione*, in *Indagine conoscitiva dell'esame delle proposte di legge costituzionale C. 1585 cost. approvata dal Senato, e C. 1172 cost. D'Uva, recanti «modifiche agli articoli 56, 57 e 59 della Costituzione in materia di riduzione del numero dei parlamentari» e della proposta di legge C. 1616, approvata dal Senato, recante «disposizioni per assicurare l'applicabilità delle leggi elettorali indipendentemente dal numero dei parlamentari*, Resoconto stenografico, 21 marzo 2019, p. 5, secondo il quale la riforma dei regolamenti parlamentari «non è un tema costituzionale in senso stretto».

parlamentare» come «avanguardia del diritto costituzionale»²⁵, dacché complesso di regole «strettamente collegato al principio democratico, che ispira e condiziona al contempo la forma di stato, la forma di governo e, di conseguenza, l'organizzazione e il funzionamento delle Camere, cui la Costituzione affida il compito di esprimere e realizzare la sovranità del popolo»²⁶. O, si potrebbe forse dire con stretta logica aritmetica, il «diritto parlamentare» *sta* al «diritto costituzionale» *come* il «diritto processuale» *sta* al «diritto sostanziale». È infatti in primo luogo attraverso il “processo” assembleare che in una democrazia parlamentare trova realizzazione – o dovrebbe realizzarsi – la Costituzione con i suoi principi. È attraverso le regole procedurali dell'*iter legis*, nello specifico snocciolate nei regolamenti camerale, che si innova – o dovrebbe innovarsi – l'ordinamento giuridico e si conferisce quindi validità a tutte le altre fonti sub-costituzionali che consentono di far funzionare la macchina dello Stato (principio di legalità)²⁷.

Ecco perché, nel trattare dell'argomento, sembra opportuno quantomeno diffidare da visioni riduzionistiche e giudizi semplificatori tesi a sotto o sovra stimare le conseguenze derivanti dalla “resezione” della rappresentanza politica²⁸. Piuttosto, come è stato detto, tale “escissione” parlamentare potrebbe essere la prima operazione di «un percorso a tappe» teso profondamente ad «incidere sul ruolo e sulla legittimazione del Parlamento nel sistema costituzionale»²⁹.

Non per nulla, si sta già discutendo dell'opportunità di adottare ulteriori micro-interventi diretti a consentire al futuro Parlamento di restare in “equilibrio”,

²⁵ Secondo l'incisiva espressione di L. GIANNITI, N. LUPO, *Corso di diritto parlamentare*, il Mulino, Bologna, 2018, p. 23.

²⁶ A. MANNINO, S. CURRERI, *Diritto parlamentare*, FrancoAngeli, Milano, 2019, p. 17.

²⁷ Qui si aprono questioni sconfinite che esulano dai propositi del presente contributo. La crisi del sistema delle fonti è notoriamente un problema complesso, sul quale la letteratura è così vasta che certamente non basterebbe una nota bibliografica per contenerla. Vero è che alla base dell'attuale disordine del sistema c'è la crisi della legge come fonte ordinante e, dunque, del Parlamento nazionale come principale organo della produzione normativa. Poiché a fare da sottofondo ci sono, in argomento, una serie di «mitologie» ancora vivissime in età contemporanea, ci si limita, qui, a rinviare alle acute e sensibili riflessioni di un illustre storico del diritto italiano. Cfr., pertanto, P. GROSSI, *Mitologie giuridiche della modernità*, III ed. accresciuta, Giuffrè, Milano, 2007.

²⁸ Dacché, come puntualizza M. CALAMO SPECCHIA, *Il “taglio” dei parlamentari e il fine della “quality over quantity”: tanto rumore per nulla?*, in *Diritto pubblico europeo – Rassegna online*, fasc. 1/2020, p. 20, in realtà «si tratta di un disegno di revisione costituzionale unitario che ancora una volta incide sulla configurazione dell'intero sistema dei pubblici poteri».

²⁹ M. D'AMICO, *Una nuova stagione di riforme costituzionali “a tappe” e le sue insidie*, in *federalismi.it*, 9 settembre 2020, pp. 4 e 9.

nonostante la nuova distribuzione dei “pesi” istituzionali³⁰. Alcuni di essi apparentemente innocui, in quanto sembrano produrre un mero *restyling* del bicameralismo paritario³¹; altri, come si vedrà, sostanzialmente di segno

³⁰ Basti pensare che la maggioranza di governo, in via preventiva ed ipotetica, si era già premurata di approvare la legge 27 maggio del 2019, n. 51, recante “*Disposizioni per assicurare l’applicabilità delle leggi elettorali indipendentemente dal numero dei parlamentari*”, in modo da rendere il sistema elettorale vigente applicabile a prescindere dal numero dei rappresentanti. In estrema sintesi, si delega il Governo a rideterminare i collegi elettorali (entro 60 giorni dall’entrata in vigore della modifica costituzionale), in quanto la riduzione del numero dei parlamentari comporta ripercussioni sulla perimetrazione degli attuali collegi. Senza incidere sulla configurazione del meccanismo elettorale, per quanto attiene al rapporto numerico tra seggi attribuiti nell’ambito dei collegi uninominali e seggi attribuiti nell’ambito di collegi plurinominali, la l. n. 51/2019 ha definito un criterio di determinazione dei collegi: non già in numero prestabilito fisso, bensì “a scorrimento” rispetto al numero dei parlamentari, applicabile cioè indipendentemente da quale sia tale numero. In particolare, la legge prevede un numero di collegi uninominali pari a 3/8 dei seggi da eleggere nelle circoscrizioni, con arrotondamento (all’unità inferiore per la Camera dei deputati, all’unità più prossima per il Senato). I restanti seggi (5/8) sono assegnati nell’ambito di collegi plurinominali. Sul punto, si veda, almeno, G. TARLI BARBIERI, *La riduzione del numero dei parlamentari: una riforma opportuna? (Ricordando Paolo Carrozza)*, in *Le Regioni*, n. 2/2019, pp. 375 ss.; G. CERRINA FERONI, *Riduzione del numero dei parlamentari e applicabilità delle leggi elettorali (audizione presso la Commissione I Affari Costituzionali)*, in *Osservatorio AIC*, fasc. 3/2019, pp. 6 ss.; L. TRUCCO, *Audizione in merito al d.d.l. A.S. 881 su «Legge elettorale per una determinazione dei collegi indipendente dal numero dei parlamentari» (Commissione Affari Costituzionali del Senato – giovedì 29 novembre 2018)*, in *Consulta OnLine*, n. 1/2019, pp. 13 ss.; L. GORI, *La sterilizzazione della legge elettorale rispetto al numero dei parlamentari*, in *Quaderni Costituzionali*, n. 3/2019, pp. 677 ss.; I. TANTULLI, *La Legge 27 maggio 2019, n. 51: una normativa elettorale applicabile indipendentemente dal numero dei parlamentari. Soluzione nuove, problemi antichi*, in *Osservatorio AIC*, fasc. 5/2019, pp. 132 ss.

³¹ Si pensi alla riduzione da tre a due del numero dei delegati per ciascuna Regione (Valle d’Aosta esclusa) chiamati ad eleggere il Presidente della Repubblica, al fine di riequilibrare la proporzione rispetto agli altri parlamentari (dall’attuale 6,10% al futuro 6,44%); o alla c.d. riforma Fornaro, che intende abolire la «base regionale» che oggi caratterizza l’elezione del Senato, tesa ad ovviare al fatto che, a causa dell’approvata riduzione, il numero di senatori da eleggere in alcune Regioni sarà così minimo (ad es., 3 in Umbria e Basilicata) da trasformare – in partica – la formula elettorale da proporzionale a maggioritaria; e, da ultimo, alla riforma che prevede la parificazione dell’elettorato attivo e passivo tra le due Assemblee, portando, rispettivamente, a 18 e 25 anni la possibilità di votare e di essere votati. Singoli interventi di riforma che, però, mancando di una visione d’insieme, appaiono «deboli», «deficitari», di certo non in linea con una indispensabile «proposta complessiva» che tenga conto degli equilibri della «forma di governo parlamentare» e del «sistema delle autonomie territoriali». In tal senso, G.M. SALERNO, *Le*

«antiparlamentare»³², poiché, se dovessero trovare realizzazione, potrebbero irrimediabilmente incrinare gli equilibri della democrazia voluta dai Padri, o, meglio, dai gruppi politici costituenti³³.

Si fa una certa fatica a prenderne piena consapevolezza visto il diffuso utilizzo terminologico invalso nella prassi, ma la Costituzione non sembra essere soltanto il risultato dell'attività politico-legislativa dei Padri costituenti. Nella loro individualità autorevole di tipo non leaderistico³⁴, costoro hanno certamente votato l'approvazione definitiva del testo. I suoi contenuti, però, così come pure quelli di tutte le Carte fondamentali non ottriate, appaiono piuttosto il prodotto dell'attività dialettica dei *gruppi politici costituenti*, a loro volta organizzati in

riforme dopo il referendum costituzionale sulla riduzione del numero dei parlamentari, in *federalismi.it – paper*, 21 ottobre 2020, p. 9.

³² L'espressione è di M. LUCIANI, *Un "taglio" non meditato*, in E. ROSSI (a cura di), *Meno parlamentari, più democrazia?*, Pisa University Press, Pisa, 2020, p. 245, il quale puntualmente ammonisce: «[...]ogni intervento, pur puntuale, sulla Costituzione si riverbera fatalmente sull'intera architettura. Nella specie, se mettiamo assieme l'iniziativa popolare indiretta, l'attuazione dell'art. 116 (che non richiede revisione ex art. 138 Cost., ma ha indubbia caratura costituzionale) e la riduzione drastica del numero dei parlamentari, la somma di queste varie iniziative potrebbe finire per avere un "segno" antiparlamentare, non necessariamente rintracciabile nelle tre iniziative separatamente considerate». Dello stesso avviso, è anche V. BALDINI, *Riduzione del numero dei parlamentari, democrazia di decisione, dinamiche del politico. Un'analisi critica della semplificazione strutturale delle assemblee rappresentative...*, in *Dirittifondamentali.it*, fasc. n. 2/2020, p. 1660, il quale propriamente parla di «strategia antiparlamentare».

³³ Il riferimento è qui, soprattutto, al disegno di legge costituzionale AS 1089, «*Disposizioni in materia di iniziativa legislativa popolare e di referendum*», approvato in prima lettura dalla Camera il 21 febbraio 2019 e attualmente all'esame del Senato; e alla proposta di legge costituzionale contenente «*Modifiche agli articoli 67 e 92 della Costituzione, concernenti l'introduzione dei principi di coerenza e lealtà nella formazione delle alleanze di Governo nonché del vincolo di mandato elettorale per i partiti e i gruppi politici organizzati*».

³⁴ Caratteristica, questa, che connota invece l'attuale momento politico, in cui gli indirizzi politici appaiono decisamente essere espressione di un *leader*, quando non proprio di un capo. Personalizzazione del potere e affermazione della «democrazia di investitura» sono, invero, almeno a partire dal 1993, problematiche che riguardano da vicino anche il nostro ordinamento. In merito si veda, già, L. CARLASSARE, *La rappresentanza politica: un concetto complesso*, in *Quaderni dell'Associazione per gli studi e le ricerche parlamentari*, n. 13/2002, pp. 63 ss. Più di recente, sulle dinamiche del «partito personale», F. MUSELLA, *Il partito politico tra reti e organizzazione*, in S. STAIANO (a cura di), *Nella rete dei partiti. Trasformazione politica. Forma di governo. Network Analysis*, Jovene, Napoli, 2014, pp. 33 ss. Più in generale, sul concetto di «leadership», si vedano le riflessioni di O.M. PETRACCA, *Leadership*, in N. BOBBIO, N. MATTEUCCI, G. PASQUINO (a cura di), *Il Dizionario di Politica*, nuova ed. agg., Utet, Torino, 2016, pp. 499-502.

commissioni entro le quali hanno trovato espressione di sintesi le articolate posizioni presenti all'interno delle varie forze politiche³⁵.

E così, se quanto sinora detto riesce a stare in piedi, è indubbio che a seguito del “taglio” della rappresentanza occorrerà *in primis* provare a “ricucire”, nel miglior modo possibile, le regole di funzionamento dei gruppi politico-parlamentari³⁶.

È stato giustamente osservato, invero, che «se non intervenisse modifica alcuna dei regolamenti di Camera e Senato riguardo ai *quorum* attualmente previsti per la formazione dei gruppi, la possibilità di costituire gruppi si ridurrebbe di molto: tanto che alcune forze politiche, anche di medie dimensioni, non sarebbero più in grado di formare da sole un gruppo»³⁷.

Ciò significa che, a fronte dell'ampliamento del numero medio di abitanti rappresentato per ciascun parlamentare eletto, segue una corrispettiva riduzione del numero dei parlamentari che rappresentano le forze politiche all'interno delle Camere³⁸. Con il risultato che ciascun parlamentare si troverà a (sovra)rappresentare non soltanto più elettori³⁹, ma anche più “voci” del partito, dovendo ciascuna forza politica necessariamente rinunciare alla presenza di propri esponenti all'interno dei gruppi, con conseguente complessiva contrazione del pluralismo politico-istituzionale⁴⁰. Nelle democrazie contemporanee, infatti,

³⁵ Per maggiori approfondimenti sul funzionamento dei gruppi politico-parlamentari in tale cruciale fase della storia costituzionale repubblicana, sia consentito rinviare ad A. GUSMAI, *Il Gruppo parlamentare*, cit., pp. 82 ss.

³⁶ Esigenza da ultimo avvertita da L. GIANNITI, N. LUPO, *Le conseguenze della riduzione dei parlamentari sui Regolamenti di Senato e Camera*, in *Quaderni Costituzionali*, n. 3/2020, pp. 566 ss.

³⁷ N. LUPO, *Riduzione del numero dei parlamentari e organizzazione interna delle Camere*, in *Forum di Quaderni Costituzionali*, fasc. 3/2020, p. 332.

³⁸ A seguito della modifica costituzionale non muta, invero, soltanto il numero medio di abitanti per ciascun parlamentare eletto (come visto, per la Camera tale rapporto aumenta da 96.006 a 151.210; mentre per il Senato cresce, a sua volta, da 188.424 a 302.420), ma aumenta anche il numero medio di membri del partito politico rappresentati attraverso il gruppo politico istituzionalizzato all'interno delle Assemblee. Cfr. il *Dossier* del 19 agosto 2020 del *Servizio Studi* di Camera e Senato, cit., pp. 4 ss.

³⁹ Non a caso, prima del voto referendario, c'è chi ha opportunamente rilevato che gli elettori «dovranno avere chiaro che dietro la domanda “volete ridurre il numero dei parlamentari?”», se ne cela un'altra, ben più insidiosa e profonda: “volete che il vostro voto conti meno?”. Così S. CURRERI, *Gli effetti politico-istituzionali negativi di questa riduzione del numero dei parlamentari*, in E. ROSSI (a cura di), *Meno parlamentari, più democrazia?*, cit., p. 239.

⁴⁰ Del resto, come rileva G.F. CIAURRO, *Le istituzioni parlamentari*, Giuffrè, Milano, 1982, p. 283, la dottrina francese e tedesca, molto più marcatamente di quella italiana, ha da tempo riconosciuto, nell'intendere il rapporto tra gruppo parlamentare e partito

occorre distinguere, non solo sul piano concettuale, la tradizionale *rappresentanza politica del corpo elettorale* dalla *rappresentanza politica dei partiti politici*. La prima forma di rappresentanza riguarda i singoli parlamentari in qualità di membri dei partiti (che al massimo, nelle democrazie pluraliste, possono rappresentare una frazione del corpo elettorale); la seconda, i singoli eletti in qualità di membri dei gruppi parlamentari (che in Parlamento rappresentano, o dovrebbero rappresentare, i partiti)⁴¹.

Ad indebolirsi ulteriormente, pertanto, non appare soltanto la rappresentanza del corpo elettorale. Ma, anche, la rappresentanza di quelli che di recente sono stati definiti «i malati gravi» del sistema costituzionale: «i partiti politici», che vedono ancor più aggravarsi le già precarie condizioni in cui versa la democrazia interna agli stessi⁴², ad esclusivo rafforzamento di segreterie e direzioni centrali poste al vertice di tali associazioni⁴³.

Poiché, sul piano giuridico-costituzionale, i gruppi politici appaiono costituire una realtà ontologica attinente – inevitabilmente – alle delicate problematiche riguardanti la rappresentanza politica⁴⁴, bisognerà adesso spostare l'attenzione

politico, l'esistenza di «un rapporto di rappresentanza, che farebbe del gruppo un rappresentante parlamentare del partito».

⁴¹ Sulle conseguenze di tale distinzione nelle dinamiche del rapporto intercorrente tra partiti politici e gruppi parlamentari, sia permesso rinviare, ancora una volta, agli approfondimenti contenuti in A. GUSMAI, *Il Gruppo parlamentare*, cit., pp. 273 ss.

⁴² Cfr. A. RUGGERI, *I malati gravi (e incurabili?) degli Stati costituzionali: i partiti politici*, in *federalismi.it*, n. 22/2017.

⁴³ Tra i primi a segnalare tale criticità, P. CARROZZA, *È solo una questione di numeri? Le proposte di riforma degli art. 56 e 57 Cost. per la riduzione dei parlamentari*, in E. ROSSI (a cura di), *Meno parlamentari, più democrazia?*, cit., pp. 184 ss.

⁴⁴ Si tratta di una realtà ontologica, in quanto è la stessa natura di organo collegiale del Parlamento a non poter fare a meno della loro esistenza, anche informale (basti pensare alla Gran Bretagna, al Canada e agli Stati Uniti, che formalmente non hanno mai riconosciuto i gruppi parlamentari inevitabilmente esistenti nei rispettivi ordinamenti costituzionali. In merito, A. MASTROPAOLO, L. VERZICHELLI, *Il parlamento. Le assemblee legislative nelle democrazie contemporanee*, Laterza, Roma-Bari, 2006, pp. 109 ss.). Una soluzione differente, infatti, aprirebbe il varco a concezioni più marcatamente individualistiche della rappresentanza politica, riportando indietro l'organizzazione parlamentare ai tempi dell'Ottocento liberale, quando le Assemblee funzionavano mercé gruppi non strutturati a causa dell'assenza dei partiti di massa. Di diverso avviso sembra essere altra parte della dottrina, la quale, in un'ottica di inserimento e, dunque, di compatibilità col nostro ordinamento della figura del parlamentare «non iscritto», o «indipendente», o «senza gruppo parlamentare», oltre che nella prospettiva di soppressione del «gruppo misto», afferma: «in base a ciò che si ritiene di dedurre dal Testo fondamentale, l'adesione dei parlamentari ai gruppi sarebbe soltanto un onere». Si veda,

sulla loro regolamentazione giuridica, al fine di comprendere quale fisionomia potrebbero assumere a partire dalla prossima Legislatura.

2.1 È possibile fare a meno del requisito «quantitativo», a cent'anni dalle disposizioni sulla costituzione dei raggruppamenti politico-istituzionali?

È da esattamente un secolo che, specie alla Camera dei deputati, i requisiti per la costituzione di un gruppo parlamentare rimangono sostanzialmente gli stessi⁴⁵.

Invero, a partire dalle riforme regolamentari del 1920-22 della Camera bassa, per costituire quelli che all'epoca erano chiamati "Uffici" è sufficiente un numero minimo di deputati: venti, salvo la possibilità, per un numero inferiore di deputati rappresentanti un «partito politico organizzato nel Paese», di istituzionalizzarsi come gruppo "in deroga" a tale requisito numerico⁴⁶.

Al Senato, nonostante la recente riforma del suo regolamento approvata il 20 dicembre 2017, la realtà applicativa porta tutto sommato a conclusioni non troppo dissimili. Infatti, quello che inizialmente è apparso essere un «insperato miracolo»⁴⁷, a seguito della costituzione del nuovo gruppo renziano "Italia Viva-

A. CIANCIO, *I gruppi parlamentari. Studio intorno a una manifestazione del pluralismo politico*, Giuffrè, Milano, 2008, pp. 300 ss.

⁴⁵ Cfr. N. LUPO, *La disciplina dei gruppi parlamentari, nel mutare delle leggi elettorali*, in *Osservatorio sulle fonti*, n. 3/2017, pp. 3 ss.; e, *ivi*, ID., *Dopo la riduzione dei parlamentari e nel mezzo della pandemia, una "finestra d'opportunità" per il rinnovamento del parlamentarismo in Italia?*, Editoriale n. 3/2020.

⁴⁶ Secondo i regolamenti approvati, rispettivamente, nelle sedute del 26 luglio e 6 agosto del 1920, ulteriormente modificati nelle sedute del 22-23 giugno 1922, a loro volta integranti il regolamento dell'Assemblea liberale del 1900, «ciascun gruppo composto da almeno venti deputati costituisce un Ufficio» (art. 1). Poco dopo, al V comma dello stesso articolo, si stabilisce poi che «quando un Gruppo raggiunga almeno il numero di 10 iscritti può eccezionalmente essere autorizzato a costituirsi in Ufficio dal Consiglio di Presidenza, purché questo riconosca che esso rappresenti un partito organizzato nel Paese. L'attuale art. 14 del regolamento della Camera, in perfetta concordanza con le disposizioni appena citate, stabilisce che, per costituire un gruppo c.d. «ordinario», occorrono almeno venti parlamentari. E, al secondo comma, "in deroga" a tale limite numerico, aggiunge che, previa autorizzazione dell'Ufficio di Presidenza, è consentita la costituzione di gruppi con meno di venti iscritti, quando rappresentino «partiti organizzati nel Paese», ciascuno dei quali abbia presentato, con il medesimo contrassegno, candidati in non meno di venti collegi e abbia ottenuto in uno di questi almeno un quoziente intero e una cifra elettorale nazionale non inferiore a trecentomila voti validi.

⁴⁷ In tal guisa è stata epitetata l'approvazione della riforma del regolamento dal Senatore a vita Giorgio Napolitano, in un messaggio inviato al relatore Calderoli e letto da quest'ultimo in chiusura della seduta del 20 dicembre 2017 (cfr. il resoconto stenografico di tale seduta, p. 94). Inoltre, si può ricordare che una cospicua riforma dei regolamenti parlamentari, articolata in ben 14 punti, «in attesa della riforma del Senato», era stata

PSI”⁴⁸, s’è rivelato poi essere nient’altro che un incerto esercizio di potestà regolamentare⁴⁹.

Da una parte, invero, la novella non modifica il numero minimo di senatori indispensabile per costituire un gruppo «ordinario»: ce ne vogliono almeno dieci⁵⁰. Dall’altra, malgrado l’introduzione, a valere dalla XVIII Legislatura, del requisito della *necessaria corrispondenza tra gruppo parlamentare e soggetto politico presentatosi alle elezioni*, i rapporti di forza interni alle Camere hanno condotto ad un’assai discutibile interpretazione del nuovo regolamento⁵¹.

Viene difatti ammessa la formazione di un gruppo sconosciuto agli elettori al momento del voto, qual è per l’appunto la costituzione – meramente parlamentare – del gruppo “Italia Viva-PSI”, in tal guisa invalidando la *ratio* più profonda della

ritenuta necessaria nella relazione del gruppo di lavoro insediato presso la Presidenza della Repubblica all’inizio della XVII Legislatura (cfr. la relativa relazione del 12 aprile 2013. A commento, L. IMARISIO, *L’organizzazione delle Camere*, in M. CAVINO, L. CONTE, L. IMARISIO, S. SICARDI, G. SOBRINO, C. TRIPODINA (a cura di), *La riforma respinta (2014-2016). Riflessioni sul ddl costituzionale Renzi-Boschi*, il Mulino, Bologna, 2017, pp. 131 ss.).

⁴⁸ Costituito il 18 settembre 2019. Formalmente l’iniziativa origina da una lettera diretta al Presidente Maria Elisabetta Alberti Casellati, con la quale il senatore Riccardo Nencini (proveniente dalla componente P.S.I. del Gruppo Misto, del quale era l’unico membro) comunica l’avvenuta costituzione del nuovo gruppo “Italia Viva-PSI”. Esso è composto, prevalentemente, da senatori renziani provenienti dal gruppo “Partito Democratico”, anche se non mancano membri provenienti da altri gruppi (come la senatrice Gelsomina Silvia Vono, inizialmente iscritta al gruppo “MoVimento 5 Stelle”; e Donatella Conzatti, proveniente dal gruppo “Forza Italia-Berlusconi Presidente”).

⁴⁹ Sulla discussa e assai discutibile vicenda si veda G. MAESTRI, *Il nuovo gruppo “Psi-Italia viva” al Senato: le falle della riforma “antiframmentazione” del Regolamento*, in *laCostituzione.info*, 19 settembre 2019; A. MANNINO, S. CURRERI, *Diritto parlamentare*, cit., pp. 72 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*, n. 12/2020, pp. 227 ss.; M. PODETTA, *La nuova disciplina dei Gruppi al Senato tra demagogia riformista, dubbi costituzionali e distorsioni applicative*, in *Costituzionalismo.it*, n. 1/2020, parte II, spec. pp. 197 ss.

⁵⁰ Soglia che, se si riduce in corso di Legislatura, porta allo scioglimento del Gruppo (art. 14, comma 6, r.S.). Unica eccezione è fatta per le minoranze linguistiche. Stabilisce, infatti, il regolamento che «I Senatori appartenenti alle minoranze linguistiche riconosciute dalla legge, eletti nelle Regioni di insediamento di tali minoranze, e i Senatori eletti nelle Regioni di cui all’articolo 116, primo comma, della Costituzione, il cui statuto preveda la tutela di minoranze linguistiche possono costituire un Gruppo composto da almeno cinque iscritti» (art. 14, comma 5, r.S.).

⁵¹ Di forzatura interpretativa e frustrazione del regolamento del Senato parla, da ultimo, N. LUPO, *Riduzione del numero dei parlamentari e organizzazione interna delle Camere*, cit., pp. 334.

sopraggiunta modifica regolamentare: quella di evitare il proliferare, nel corso delle future legislature, di nuovi gruppi parlamentari non corrispondenti ad alcuna formazione politica esistente al di fuori delle Assemblee legislative⁵². Con il risultato, per certi versi paradossale, di far regredire le norme di costituzione e funzionamento dei gruppi del Senato a quelle della Camera, dove non ha mai trovato realizzazione il principio della *necessaria* identità tra soggetto politico-elettorale (gruppo politico-partitico) e soggetto parlamentare (gruppo politico-parlamentare)⁵³.

⁵² Stabilisce, infatti, il regolamento che «ciascun Gruppo [...] deve rappresentare un partito o movimento politico, anche risultante dall'aggregazione di più partiti o movimenti politici, che abbia presentato alle elezioni del Senato propri candidati con lo stesso contrassegno, conseguendo l'elezione di Senatori. Ove più partiti o movimenti politici abbiano presentato alle elezioni congiuntamente liste di candidati con il medesimo contrassegno, con riferimento a tali liste, può essere costituito un solo Gruppo, che rappresenta complessivamente tutti i medesimi partiti o movimenti politici. È ammessa la costituzione di Gruppi autonomi, composti da almeno dieci Senatori, purché corrispondenti a singoli partiti o movimenti politici che si siano presentati alle elezioni uniti o collegati. I Senatori che non abbiano dichiarato di voler appartenere ad un Gruppo formano il Gruppo misto» (art. 14, comma 4, r.S., corsivo dello scrivente). Inoltre, l'art. 15, comma 3, r.S., precisa che «[...] nuovi Gruppi parlamentari possono costituirsi nel corso della legislatura solo se risultanti dall'unione di Gruppi già costituiti». Non v'è dubbio, pertanto, che il nuovo gruppo "Italia Viva-PSI", non esistendo al momento elettorale (elezioni del 4 marzo 2018), si ponga frontalmente in contrasto con il combinato disposto degli articoli citati. Anche se, va detto, le disposizioni regolamentari non appaiono particolarmente perspicue, comportando sin dal nascere il rischio di forzature interpretative tese ad eludere la *ratio* della novella. In merito, tra i primi a denunciare tali aporie, G. PICCIRILLI, *Finalmente una (prima) riforma del Senato. Luci ed ombre di un intervento che necessita di essere completato*, in *Osservatorio sulle fonti*, n. 3/2017; S. CURRERI, *Osservazioni a prima lettura sulla riforma organica del Regolamento del Senato*, in *Rassegna Parlamentare*, n. 3/2017, pp. 645 ss.; ID., *Liste-matrioska e gruppi parlamentari*, in *laCostituzione.info*, 22 gennaio 2018.

⁵³ Non a caso il 19 settembre 2019, nel pieno rispetto del Regolamento, alla Camera dei deputati nasce il gruppo esclusivamente denominato "Italia Viva". A dimostrazione, questo, dell'importanza che vi sia «convergenza» fra i regolamenti dei due rami del Parlamento, non essendo sufficiente la presunta «organicità» (come si è autodefinita la novella, "riforma organica") delle disposizioni del regolamento di una sola Camera ad assicurare un'interpretazione-applicazione corretta delle stesse. In argomento, S. CURRERI, *Osservazioni a prima lettura sulla riforma organica del Regolamento del Senato*, cit., pp. 637 ss.; ID., *Le nuove regole sui gruppi (ma solo al Senato) / 2*, in *Quaderni Costituzionali*, n. 1/2018, pp. 181 ss.; M. MALVICINI, *Riforme istituzionali e regolamenti parlamentari. Spunti ricostruttivi alla luce della XVII legislatura*, in *Osservatorio sulle fonti*, n. 2/2018, pp. 2 ss.; M. MANETTI, *Regolamenti di Camera e Senato e la trasformazione dell'assetto politico-*

Già solo da tali premesse sembra possano trarsi alcune informazioni preziose in vista delle necessarie, prossime, modifiche dei regolamenti parlamentari⁵⁴. Per quanto, naturalmente, è anche possibile che queste non giungano, in tale ipotesi ingenerandosi il rischio di flettere, sino a fiaccare, i già precari meccanismi di organizzazione e funzionamento del nostro sistema bicamerale⁵⁵.

In primo luogo – e questo più in generale, al di là di dei possibili effetti cagionati dalla diminuzione del numero dei parlamentari sui gruppi – sembra opportuno «armonizzare» quanto più possibile le regole di funzionamento delle due Assemblee⁵⁶. Difatti, le divergenze di disciplina contenute nei regolamenti di Camera e Senato, potrebbero comportare effetti esiziali non soltanto sul buon

parlamentare, in *federalismi.it*, n. 1/2018, pp. 4 ss.; T.F. GIUPPONI, *La riforma del regolamento del Senato e il travagliato avvio della XVIII legislatura*, in *Lo Stato*, n. 10/2018.

⁵⁴ Invero, come opportunamente sostiene B. CARAVITA, *I possibili interventi dopo il voto referendario*, in *federalismi.it*, n. 26/2020, p. VII, «Nei tempi brevi, comunque della durata della legislatura, occorre intervenire sui regolamenti parlamentari, per adeguarli al numero ridotto dei parlamentari». Il quale poi aggiunge: «Emerge in particolare il tema dei gruppi e delle commissioni, che al Senato può essere eccessivo per permetterne il funzionamento. Abbiamo vissuto per settant'anni con regolamenti differenti tra Camera e Senato, senza che ciò ridondasse in incostituzionalità, come più volte affermato dalla Corte costituzionale: non sarà il differente numero di commissioni tra le due Camere a provocare vulnera al buon funzionamento istituzionale!».

⁵⁵ Sul punto, G. TARLI BARBIERI, *La riduzione del numero dei parlamentari: una riforma parziale (fin troppo)*, in E. ROSSI (a cura di), *Meno parlamentari, più democrazia?*, cit., pp. 211 ss.; C. MARTUSCELLI, *La sessione di bilancio del 2019: verso un «bicameralismo dimezzato»?*, in *Rassegna parlamentare*, n. 3/2019, pp. 631 ss.

⁵⁶ Utile, in merito, la riflessione di N. LUPO, *Per l'armonizzazione delle regole di Camera e Senato, in un bicameralismo (ancora) paritario*, in F. BASSANINI, A. MANZELLA (a cura di), *Due Camere, un Parlamento. Per far funzionare il bicameralismo*, Passigli, Firenze, 2017, pp. 65 ss.

funzionamento dell'organo legislativo⁵⁷, ma, soprattutto, sulle dinamiche sia della forma di Stato che della forma di governo⁵⁸.

Tale assunto, del resto, trova implicito riscontro nel monito di recente espresso dal giudice delle leggi⁵⁹. La Corte, invero, ha avuto modo di precisare che «la Costituzione, se non impone al legislatore di introdurre, per i due rami del Parlamento, sistemi elettorali identici, tuttavia esige che, al fine di non compromettere il corretto funzionamento della forma di governo parlamentare, i sistemi adottati, pur se differenti, non ostacolino, all'esito delle elezioni, la formazione di maggioranze parlamentari omogenee». Non solo, dunque, sistemi elettorali differenti, ma anche regole parlamentari non armonizzate, rischiano di alterare il corretto funzionamento della forma di governo parlamentare e la formazione di maggioranze parlamentari omogenee⁶⁰.

Ancora oggi, pertanto, la sostanziale formazione dei raggruppamenti politici all'interno delle Camere pare reggersi, in prevalenza, sul «requisito numerico». Requisito non già saldamente ancorato a effettive condizioni «politico-elettorali»

⁵⁷ Del resto, precipuo fine dell'approvazione, nel dicembre 2017, delle nuove regole sulla costituzione dei gruppi al Senato, è proprio quello di «consentire una più efficiente ed efficace organizzazione dell'attività parlamentare». Così, A.M. CITRIGNO, G. MOSCHELLA, *Quale futuro per il divieto di mandato imperativo?*, in *Forum di Quaderni costituzionali*, 22 settembre 2018, p. 8. Non deve obliarsi, invero, che specie a partire dalla XIII Legislatura, il Parlamento ha vissuto in misura crescente non soltanto fenomeni di trasmigrazioni di singoli parlamentari da un gruppo all'altro, ma ha visto anche proliferare la nascita di nuovi gruppi in corso di Legislatura. Per una puntuale critica di tali fenomeni degenerativi, si veda S. CURRERI, *Rappresentanza politica e mobilità parlamentare*, in N. ZANON, F. BIONDI, *Percorsi e vicende attuali della rappresentanza e della responsabilità politica*, Giuffrè, Milano, 2001, pp. 189 ss. Opportuni rilievi anche in E. CATELANI, *Manutenzione dei regolamenti parlamentari come strumento di inizio di una mediazione politica*, in *Costituzionalismo.it*, n. 2/2017, parte III, pp. 31 ss.

⁵⁸ A cominciare, come rileva N. ZANON, *Il transfughismo parlamentare: attenti nel toccare quel che resta del libero mandato*, in *Quaderni Costituzionali*, n. 1/2001, p. 139, dalla violazione dell'«eguale status che la Costituzione assicura a deputati e senatori». Diffusamente, in argomento, E. GIANFRANCESCO, *La riforma dei regolamenti parlamentari all'intersezione tra forma di stato e forma di governo*, in E. GIANFRANCESCO, N. LUPO (a cura di), *La riforma dei regolamenti parlamentari al banco di prova della XVI legislatura*, Luiss University Press, Roma, 2009, pp. 234 ss.; ID., *La riforma del Regolamento del Senato: alcune osservazioni generali*, in *federalismi.it*, n. 1/2018, pp. 10 ss.; A. CONTIERI, *La nuova disciplina dei Gruppi parlamentari a seguito della riforma del regolamento del Senato*, in *Forum di Quaderni costituzionali*, 6 marzo 2018, pp. 13 ss.

⁵⁹ Corte cost., sent. n. 35 del 2017, *Considerato in diritto* n. 15.2.

⁶⁰ In tal senso, da ultimo, cfr. N. LUPO, *Tutto ciò che si può (e si deve) fare con i regolamenti parlamentari, all'indomani del referendum costituzionale*, in *federalismi.it – paper*, 21 ottobre 2020, pp. 10 ss.

determinate ad inizio della Legislatura dal voto degli elettori. Ma, come confermato dall'infelice verificarsi del «precedente»⁶¹ della nuova formazione del gruppo "Italia Viva-PSI", soggetto al non sempre razionale dispiegarsi dei rapporti di forza governati dai *desiderata* dei *leader* politici più influenti⁶². Condizione, quest'ultima, che sembra aver davvero poco a che vedere con le declinazioni del principio del libero mandato *ex art. 67 Cost.*, troppo spesso di fatto invocato – consapevolmente o meno poco importa saperlo – per giustificare la realizzazione illimitata di qualsivoglia trasfigurazione della geografia politico-parlamentare gemmata dal corpo elettorale⁶³.

⁶¹ È A. MANNINO, *Diritto parlamentare*, Giuffrè, Milano, 2010, pp. 23-24, a chiarir bene come tra le fonti del diritto parlamentare non possa prescindersi dalla «giurisprudenza del presidente dell'assemblea, cioè [dal]le decisioni che quest'ultimo prende nell'esercizio della sua funzione di interpretazione ed applicazione del regolamento interno, tanto nella direzione dei lavori dell'assemblea, quanto nella sua qualità di organo di vertice e di coordinamento della complessa organizzazione interna di ciascuna camera. Questa attività interpretativa sfocia nella scelta, tra le diverse soluzioni astrattamente possibili, della norma ritenuta più coerente con le caratteristiche proprie del sistema formale (l'insieme delle norme scritte) e materiale (derivante dal concreto assetto delle forze politiche); si estende all'elaborazione delle norme di dettaglio e di integrazione di quelle scritte, che ne consentono la concreta operatività; persegue l'adeguamento continuo delle norme vigenti alle esigenze del funzionamento delle camere, allo scopo di assicurare "il buon andamento dei lavori" (art. 8 r.c.), cioè la permanente funzionalità di ciascuna camera e del sistema costituzionale nel suo complesso». In merito, possono tornare utili i numerosi lavori di N. LUPO, tra cui si vedano, almeno, *Presidente di Assemblea*, in *Digesto delle discipline pubblicistiche. Aggiornamento*, vol. 4, Utet, Torino, 2010, pp. 444 ss.; ID., *Il Presidente di Assemblea come "giudice" del diritto parlamentare*, in AA. VV., *Studi in onore di Franco Modugno*, Editoriale Scientifica, Napoli, 2011, vol. III, pp. 2053 ss.; ID., *I poteri di "giudice" e di "integratore" del diritto parlamentare*, in *Il Filangieri. Quaderno*, n. 2012-2013, 2013, pp. 183 ss.; e, da ultimo, ID., *Regole e regolarità nell'elezione dei presidenti delle Camere e nella formazione dei gruppi*, in *federalismi.it*, n. 6/2018. In merito, di «Magistrato d'Aula» ha parlato, tra gli altri, anche, A. TORRE, *Il magistrato dell'Assemblea. Saggio sui presidenti parlamentari*, Giappichelli, Torino, 2000, *passim*.

⁶² Come del resto rileva S. CURRERI, *Gli effetti della riduzione del numero dei parlamentari sull'organizzazione e sul funzionamento delle Camere*, cit., 14, la costituzione del gruppo politico "Italia Viva-PSI", «dimostra in tutta evidenza come le prevalenti esigenze della politica possano portare ad interpretazioni estensive e derogatorie di una disciplina regolamentare chiara nella *ratio*, meno nella sua traduzione normativa».

⁶³ Un'interpretazione eccessivamente "morbida" del principio del libero mandato sembra essere accolta, ancora di recente, da una buona parte della giuspubblicistica nazionale. Cfr. M. PODETTA, *La nuova disciplina dei Gruppi al Senato tra demagogia riformista, dubbi costituzionali e distorsioni applicative*, cit., pp. 174 ss.

L'art. 67 Cost., invece, contiene un «principio supremo»⁶⁴ che ha come punto di massima tensione quello della decadenza dalla carica del singolo parlamentare⁶⁵. Ciò significa che egli resta libero di esprimere le sue scelte politiche, di dissociarsi dal gruppo di originaria appartenenza e finanche di disattendere le direttive adottate a maggioranza dal partito, senza con ciò rischiare di perdere il suo *status*⁶⁶: nella peggiore delle ipotesi, il parlamentare viene espulso dalla forza politica e

⁶⁴ Largamente condivisa, invero, è la natura di «principio supremo» della libertà di mandato. Si veda, in merito, N. ZANON, *Il libero mandato parlamentare. Saggio critico sull'art. 67 della Costituzione*, Giuffrè, Milano, p. 333; R. CALVANO, *La democrazia interna, il libero mandato parlamentare e il dottor Stranamore*, in *federalismi.it*, n. 13/2018, p. 5; e, *ivi*, A. CIANCIO, *Disciplina di gruppo e tutela del parlamentare dissenziente*, p. 3; C. PINELLI, *Libertà di mandato dei parlamentari e rimedi contro il transfughismo*, pp. 2 ss.; G. DEMURO, *Il diritto individuale al libero mandato parlamentare*, p. 3; R. DI MARIA, *Una 'clausola vessatoria' in bilico fra la democrazia rappresentativa e la tutela giurisdizionale dei diritti*, cit., pp. 9 ss.; P. MARSOCCHI, *Lo status dei parlamentari osservato con la lente della disciplina interna dei gruppi. Gli argini (necessari) a difesa dell'art. 67*, pp. 4 ss.; C. MARTINELLI, *Libero mandato e rappresentanza nazionale come fondamenti della modernità costituzionale*, pp. 2 ss.; C. SBAILÒ, *Presidenzialismo contro populismo: col mandato imperativo si dissolve la democrazia costituzionale, ma non basta dire "no"*, pp. 7 ss. *Contra*, A. MANNINO, *L'abuso della mobilità parlamentare: ripensare il divieto di mandato imperativo*, in *Quaderni Costituzionali*, n. 1/2001, pp. 135 ss.

⁶⁵ Sulle possibili declinazioni, costituzionalmente ammissibili, del principio del libero mandato, sia consentito rinviare ad A. GUSMAI, *Il Gruppo parlamentare*, cit., pp. 271 ss.

⁶⁶ Anche se, è appena il caso di ricordarlo, esistono Paesi che ammettono la perdita del seggio del parlamentare che si iscriva ad un partito diverso da quello con il quale è stato eletto. Sul piano costituzionale, il caso europeo di maggiore tensione del principio del libero mandato, sembra essere quello portoghese. Invero, la Costituzione del 1976 prevede, all'art. 160, comma 1, una *anti-defection clause*, stabilendo che i deputati perdono il seggio, tra le altre cause, qualora s'iscrivano a un partito diverso da quello per il quale si sono presentati alle elezioni. La perdita del seggio è eventualmente dichiarata dall'*Assembleia da República*, contro la quale è possibile ricorrere al *Tribunal Constitucional*, ai sensi e per gli effetti dell'art. 223, comma 2, lett. g) della stessa Costituzione. Anche se, sembra opportuno rimarcarlo, in dottrina non sono mancati dubbi sulla effettiva esistenza di un vero e proprio vincolo di mandato in tale ordinamento, vista, in ogni caso, la possibilità, per il parlamentare che abbia abbandonato il gruppo e non si sia iscritto ad altra formazione politica, di rimanere comunque in carica da «indipendente». Cfr. G. DAMELE, *Vincoli di mandato dei parlamentari e carattere democratico dei partiti. Spunti a partire dall'articolo 160 della Costituzione portoghese*, in *Forum di Quaderni costituzionali*, 18 maggio 2017, pp. 6 ss. Sul tema, un ampio e interessante studio, al quale si rinvia per maggiori approfondimenti, è quello di R. SCARCIGLIA, *Il divieto di mandato imperativo. Contributo a uno studio di diritto comparato*, Cedam, Padova, 2005.

confluisce nel gruppo Misto⁶⁷. Ma questo non vuol dire che una più sensata disciplina dei regolamenti delle Camere – come, quantomeno negli intenti, quella del Senato adottata sul finire della XVII Legislatura – tesa a mantenere una tendenziale corrispondenza tra gruppi parlamentari e soggetti politici presentatisi alle elezioni, sia di dubbia legittimità costituzionale⁶⁸. Al più, come è stato autorevolmente detto quasi due decenni or sono, «un corretto modo di intendere il sistema di rappresentanza politica», non può che condurre «ad escludere che possa avere diritto di cittadinanza un fenomeno come quello della nascita dei partiti parlamentari»⁶⁹. E questo perché, in un'ottica di corretta e ragionevole ponderazione tra le aspettative dei rappresentati (al momento del voto) e la libertà di mandato dei rappresentanti (in corso di Legislatura), «non ci può essere sui soggetti collettivi una discrasia tra liste elettorali e gruppi parlamentari, che impedisce ai cittadini elettori di imputare chiaramente delle responsabilità»⁷⁰.

È infatti appena il caso di rammentare che, in un sistema rappresentativo fondato sul libero mandato, alla triplice libertà di fatto assicurata agli eletti, sembra corrispondere una triplice soggezione degli elettori, che merita di essere attentamente bilanciata. Il rappresentante è infatti «libero»: *a*) dal popolo (secondo la visione liberale del mandato imperativo, che vuole l'eletto rappresentante della sola «Nazione»), *b*) dal partito e *c*), in seno alle Camere, dal gruppo di appartenenza (queste due ultime libertà, in ossequio ad una lettura moderna dell'art. 67 Cost., che include in tale previsione anche il «divieto di mandato di partito»). Mentre i rappresentati – sembra essere questa la più evidente contraddizione a cui conduce l'operatività della libertà di mandato concepita senza argine alcuno – restano specularmente «vincolati» non solo alle espressioni di libertà dell'eletto, bensì anche alle scelte politiche non sempre concordanti operate dai partiti e dai gruppi parlamentari (anche quando questi ultimi non sono la proiezione istituzionale di alcuna forza politica esistente nel Paese). Il tutto, peraltro, a volte nella vigenza di leggi elettorali che hanno consentito al corpo

⁶⁷ Come del resto ha ritenuto la giurisprudenza costituzionale italiana, sin dalla celebre sent. n. 14 del 1964.

⁶⁸ Come giustamente sostiene E. GIANFRANCESCO, *La riforma del Regolamento del Senato: alcune osservazioni generali*, cit., p. 11, «Finché sarà consentito al parlamentare di abbandonare il proprio Gruppo di originaria appartenenza senza incorrere in decadenza dal mandato [...], rifluendo nel Gruppo misto, nessun ostacolo realmente consistente all'esplicazione del libero mandato parlamentare può scorgersi».

⁶⁹ P. CARETTI, *I gruppi parlamentari nell'esperienza della XIII legislatura*, in L. CARLASSARE (a cura di), *Democrazia, rappresentanza, responsabilità*, Cedam, Padova, 2001, p. 56.

⁷⁰ S. CECCANTI, *A costituzione invariata (ma non pecciamo di iper-realismo?). La priorità è la disciplina sui gruppi*, in V. LIPPOLIS, N. LUPO (a cura di), *Il Parlamento dopo il referendum costituzionale. Il Filangieri. Quaderno 2015-2016*, Jovene, Napoli, 2017, p. 23.

elettorale di scegliere soltanto liste predefinite di numerosissimi candidati, in gran parte sconosciuti agli elettori ed esclusivamente selezionati dalle segreterie dei partiti⁷¹.

Se quanto sinora raffigurato ha anche soltanto la parvenza della validità logica, sembra opportuno chiedersi quale senso mantengano ancora le previsioni dei regolamenti parlamentari che impongono, per la costituzione dei gruppi, sostanzialmente il precipuo rispetto del solo «requisito numerico». In altre parole, se non sia propriamente il caso di prendere quanto c'è di buono della novella regolamentare del Senato approvata nel dicembre 2017 – in particolare, la regola della necessaria corrispondenza tra gruppo politico-partitico e gruppo politico-parlamentare – ed estenderla ad entrambi i rami del Parlamento. Eliminando, al contempo, ogni riferimento al numero minimo di parlamentari utili a costituire un gruppo. A rilevare, cioè, specie in un Parlamento ridimensionato, non dovrebbe più tanto essere la consistenza numerica del raggruppamento, quanto la corrispondenza ad una formazione politica che si è presentata alle elezioni ed ha ricevuto consensi da una frazione del corpo elettorale⁷².

⁷¹ È quanto avvenuto, come noto, nella vigenza della legge Calderoli (il c.d. *Porcellum*), prima che la Consulta (sent. n. 1/2014, *Considerato in diritto* n. 5.1) intervenisse a censurarla stabilendo che, «in definitiva, è la circostanza che alla totalità dei parlamentari eletti, senza alcuna eccezione, manca il sostegno della indicazione personale dei cittadini, che ferisce la logica della rappresentanza consegnata nella Costituzione. Simili condizioni di voto, che impongono al cittadino, scegliendo una lista, di scegliere in blocco anche tutti i numerosi candidati in essa elencati, che non ha avuto modo di conoscere e valutare e che sono automaticamente destinati, in ragione della posizione in lista, a diventare deputati o senatori, rendono la disciplina in esame non comparabile né con altri sistemi caratterizzati da liste bloccate solo per una parte dei seggi, né con altri caratterizzati da circoscrizioni elettorali di dimensioni territorialmente ridotte, nelle quali il numero dei candidati da eleggere sia talmente esiguo da garantire l'effettiva conoscibilità degli stessi e con essa l'effettività della scelta e la libertà del voto (al pari di quanto accade nel caso dei collegi uninominali)». Tale situazione è stata in parte risolta con l'adozione della vigente legge elettorale (l. n. 165/2017) la quale prevede un sistema elettorale misto, che nella parte proporzionale ammette la presenza soltanto di «liste corte bloccate» (massimo quattro candidati), nel pieno rispetto della giurisprudenza costituzionale. Per maggiori dettagli, si rinvia, sul punto, a N. LUPU, *Verso un'auspicabile stabilizzazione della legislazione elettorale italiana. Alcuni spunti sulla legge n. 165 del 2017, in rapporto alla Costituzione*, in *federalismi.it*, n. 22/2017, spec. pp. 14 ss.

⁷² Come da ultimo ricorda autorevole dottrina, «la possibilità di formare un gruppo che non corrisponda ad un partito presentatosi alle elezioni», non costituisce «legittima espressione della piena libertà d'azione politica del parlamentare (art. 67 Cost.). Questa libertà, propria del parlamentarismo liberale e non di quello democratico fondato sui partiti, non sembra tuttavia conforme ai principi costituzionali ed è causa, nella sua applicazione concreta, di un funzionamento patologico del sistema politico». Così A.

La riduzione di ben 375 parlamentari, invero, costituisce l'occasione per restituire una chiara connotazione politica all'organo legislativo, senza la quale appare difficile anche solo immaginare che possa riacquisire «centralità» nella sua funzione rappresentativa⁷³. Se è vero che, a monte, i problemi della democrazia rappresentativa si annidano nella perdita di «centralità rispetto alla funzione di mediazione e di rappresentanza svolta (fin qui) dal partito politico»⁷⁴, *a fortiori* sembra opportuno che le stesse forze politiche, una volta entrate in Parlamento, siano veicolate da regole in grado, quanto più possibile, di dar loro voce e al

MANNINO, S. CURRERI, *Diritto parlamentare*, cit., p. 73, i quali, oltre ad auspicare un'assimilazione della «disciplina prevista alla Camera sulla costituzione dei gruppi a quella del Senato, colmando l'attuale asimmetria», ipotizzano «altre soluzioni atte a rinsaldare il rapporto tra parlamentare e gruppo del partito nelle cui liste è stato eletto. Potrebbero infatti essere vietate: a) l'adesione dei parlamentari, ad inizio e in corso di legislatura, a gruppi diversi da quelli nelle cui liste sono stati eletti; b) la costituzione di gruppi diversi da quelli che si sono presentati nella competizione elettorale; c) il trasferimento del parlamentare, espulso dal gruppo o che l'abbia abbandonato, ad un altro gruppo – misto incluso, che potrebbe essere abolito – per privarlo – da “parlamentare non iscritto” – dei vantaggi (amministrativi, finanziari, ecc.) che i regolamenti riconoscono ai gruppi» (p. 84).

⁷³ Fermo restando che, come è stato detto, «la scelta di ridurre il numero dei parlamentari segna comunque una regressione e una recessione del principio democratico-rappresentativo e con esso della sovranità popolare». Così S. GAMBINO, *Quale centralità del Parlamento se si procedesse al taglio del numero dei parlamentari*, in *ConsultaOnline*, fasc. III/2020, pp. 474-475. Dello stesso avviso, anche G. AZZARITI, *La trappola: a proposito del referendum sulla riduzione del numero dei parlamentari*, in *Diritto pubblico europeo – Rassegna online*, fasc. 1/2020; A. MORELLI, *Referendum e visioni della democrazia*, in *laCostituzione.info*, 19 settembre 2020. *Contra*, tra gli altri, C. FUSARO, *Perché non è possibile votare “no” alla riduzione del numero dei parlamentari, anche se è una goccia nel mare delle riforme necessarie*, in E. ROSSI (a cura di), *Meno parlamentari, più democrazia?*, cit., pp. 241 ss.; V. ONIDA, *Le ragioni di un sì*, in *federalismi.it – paper*, 9 settembre 2020; e, *ivi*, dopo il risultato referendario, A. CIANCIO, *Quali riforme dopo la riduzione del taglio dei parlamentari? Brevi considerazioni a margine della proposta per la valorizzazione del Parlamento in seduta comune e l'introduzione della sfiducia costruttiva*, 21 ottobre 2020; G. DI PLINIO, *Dopo il referendum: le riforme e i loro presupposti*, 21 ottobre 2020.

⁷⁴ La citazione riportata è ancora di S. GAMBINO, *Quale centralità del Parlamento se si procedesse al taglio del numero dei parlamentari*, cit., p. 475, il quale, al fine di «rivitalizzare» il Parlamento ritiene indispensabili «interventi strutturali, capaci di innescare un circolo virtuoso nel sistema politico, favorendo la rinascita di una forma partito, ovvero di una organizzazione collettiva che ne eserciti le funzioni, che sappia veicolare le istanze della società alle istituzioni, esercitando, “con metodo democratico”, quel ruolo di intermediazione che consente ai cittadini di “concorrere...a determinare la politica nazionale” (art. 49 Cost.).

contempo responsabilizzarle nel perseguimento dell'indirizzo politico⁷⁵. Soltanto così il Parlamento sembra avere una qualche reale possibilità di (ri)acquisire autorevolezza, frenando l'accelerazione democraticamente regressiva della concentrazione dei poteri normativi in capo ai governi⁷⁶.

Si potrebbe pensare, ad esempio, come avviene nel Senato belga, di introdurre la regola per cui i parlamentari possono organizzarsi in gruppi seguendo l'ordine delle liste nelle quali sono stati eletti, senza possibilità di scelta. O, per meglio dire, assicurando all'eletto la possibilità di aderire, naturalmente anche in corso di Legislatura nel rispetto dell'art. 67 Cost., a due soli gruppi: quello generato dalla forza politica di appartenenza presentatasi alle elezioni o, come unica alternativa, al gruppo Misto (nel Senato belga, invece, il parlamentare che abbandona il gruppo diviene "indipendente")⁷⁷.

Il tutto, magari, per evitare verticalizzazioni nelle associazioni politiche, nell'auspicabile vigenza di almeno due innovazioni legislative: A) la previsione di un sistema elettorale di stampo proporzionale «che preveda un'assegnazione dei seggi a livello territoriale o quantomeno parta dai territori, valorizzando in questo modo un più forte legame tra gli eletti e la circoscrizione di appartenenza»⁷⁸; B)

⁷⁵ Presta attenzione al tema della responsabilità dei parlamentari a seguito del "taglio" della rappresentanza politica, A. PERTICI, *La riduzione del numero dei parlamentari potrà rispondere alle attese?*, in E. ROSSI (a cura di), *Meno parlamentari, più democrazia?*, cit., pp. 257 ss.

⁷⁶ Appare corretto, pertanto, quanto sostenuto da S. CURRERI, *Brevi considerazioni sugli effetti costituzionali, elettorali e regolamentari della riduzione del numero dei parlamentari*, in *federalismi.it – paper*, 21 ottobre 2020, pp. 9-10, secondo cui «le riforme regolamentari da approvare nell'attuale legislatura dovrebbero proporsi l'obiettivo di restituire il Parlamento alla sua dignità istituzionale, non solo semplificando e snellendo procedure spesso farraginose che si ripetono stancamente nonostante abbiano in massima parte perso di senso, ma soprattutto ponendo fine a quelle prassi che lo hanno degradato ad organo chiamato a ratificare per lo più passivamente le iniziative blindate del Governo o a delegarle a quest'ultimo; ruolo marginale che lo stress-test del Covid-19 ha impietosamente manifestato proprio nel momento in cui dall'opinione pubblica si è levata nettamente una maggiore domanda di Parlamento, non foss'altro anche ai fini della pubblica discussione delle misure prese per contrastare l'emergenza pandemia».

⁷⁷ Simili corrispondenze tra liste elettorali e gruppi parlamentari sono anche previste, seppur con discipline tra loro nel complesso divergenti, dai regolamenti delle Assemblee legislative olandesi, spagnole e rumene. Per maggiori approfondimenti, si veda il *dossier* del SERVIZIO STUDI DEL SENATO, *Dai competitori elettorali ai Gruppi parlamentari. Le regole ed i risultati in 11 Paesi*, gennaio 2008, n. 245, disponibile all'indirizzo www.senato.it, pp. 12 ss.

⁷⁸ A sottolinearne l'importanza è, da ultimo, G. TARLI BARBIERI, *Riduzione del numero dei parlamentari e geografia elettorale*, in *Forum di Quaderni Costituzionali*, n. 3/2020, p. 231.

l'approvazione di una nuova legge sui partiti che imponga a tutti i soggetti politici «requisiti minimi di democrazia interna e di adesione ai valori democratici (trasparenza, *par condicio*, partecipazione) nella fase di selezione delle candidature, in modo tale che la legittimazione degli eletti sia limpida tanto di fronte agli elettori, quanto rispetto ai colleghi provenienti da altre liste»⁷⁹. Come è stato detto, «l'organo rappresentativo [...] non deve essere o divenire un mero strumento del partito o delle decisioni del gruppo direttivo dello stesso, se non si vuole sminuire il ruolo del circuito Parlamento-Governo e dello stesso articolo 49 della Costituzione (nel quale si utilizza il verbo "concorrere")»⁸⁰. Favorire una piena partecipazione degli elettori alla vita dei partiti politici, potrebbe infatti in parte compensare quanto è andato perduto dal corpo elettorale in termini di incidenza del proprio voto nella determinazione complessiva della rappresentanza politica nazionale, intanto ridottasi di oltre un terzo⁸¹.

Quanto alla eliminazione del requisito numerico e al mantenimento del solo requisito politico-elettorale come condizione indispensabile per la costituzione di un gruppo, sembra opportuna qualche ulteriore precisazione.

In prima battuta, è interessante notare come l'assenza di un numero minimo di parlamentari per formare un raggruppamento caratterizzi il progenitore dei parlamenti contemporanei: quello britannico, ove notoriamente i gruppi parlamentari hanno preceduto la nascita dei partiti moderni, dando vita al fenomeno dei «*parliamentary parties*»⁸². Sempre per rimanere nel continente

⁷⁹ G. SANTINI, *Riforma costituzionale e sistema dei partiti. Tra crisi della rappresentanza e opportunità di partecipazione, un'occasione per attuare l'art. 49 Cost.*, in E. ROSSI (a cura di), *Meno parlamentari, più democrazia?*, cit., p. 125.

⁸⁰ A precisarlo, ancora di recente, è A.M. NICO, *La proiezione della trasformazione dei partiti politici sulla forma di governo e sulla legislazione elettorale*, in *Dirittifondamentali.it*, n. 1/2018, p. 3.

⁸¹ Sembra opportuno segnalare che, negli ultimi anni, il «numero delle iniziative legislative di attuazione dell'art. 49 della Carta repubblicana, [...] appare in nettissimo aumento; e paradossalmente ciò non è un buon segno per quanto riguarda i partiti, ma, anzi, costituisce un (ulteriore) segnale della loro crisi». Lo rileva P. ADDIS, *Le proposte di attuazione dell'art. 49 della Costituzione*, in E. ROSSI (a cura di), *Meno parlamentari, più democrazia?*, cit., p. 130.

⁸² Come visto però patologico nel nostro sistema. Sulla genesi dell'«organizzazione parlamentare» in Inghilterra, G.D. FERRI, *Studi sui partiti politici*, Edizioni Dell'Ateneo, Roma, 1950, pp. 13 ss., il quale rammenta che, nella storia inglese, il cosiddetto *Parliamentary Party* risale alla seconda metà del XVII secolo, mentre la vera e propria *Party Organisation* iniziò ad affermarsi coll'*Associazione Liberale di Birmingham*. Di «*parliamentary party* anglosassone», inteso come «nucleo che ha germinato il partito», discutono invece G. NEGRI, G.F. CIAURRO, *Gruppi parlamentari*, in *Enciclopedia giuridica*, Roma, 1989, XV, p. 2. Sul rapporto tra «*Parliamentary Parties*» e «*Extra-parliamentary*

europeo, lo stesso accade nei Paesi Bassi, ove i regolamenti della *Tweede Kamer* e della *Eerste Kamer* non stabiliscono alcuna limitazione numerica alla costituzione di un gruppo⁸³. Anche in Portogallo non è richiesto un numero minimo di componenti⁸⁴.

A tale scelta, si potrebbero opporre una serie di argomentazioni, alcune dotate di un certo grado di fondamento.

Si potrebbe, ad esempio, sostenere che l'eliminazione del requisito numerico rischierebbe di portare ad una eccessiva frammentazione dello scenario politico, incentivando le forze sociali a presentarsi da sole alle elezioni. O, ancora, a ritenere che una tale soluzione potrebbe condurre a quella *contradictio in adiecto* rappresentata dai «gruppi monocellulari» e, comunque, in definitiva, che gruppi di piccola dimensione creerebbero non poche complicazioni nella composizione proporzionale delle commissioni parlamentari⁸⁵.

Parties», si vedano, anche, C. ROSSANO, *Partiti e Parlamento nello Stato contemporaneo*, Jovene, Napoli, 1972, pp. 281 ss.; O. MASSARI, *I partiti politici in Gran Bretagna tra organizzazione interna e modello "Westminster"*, in *Quaderni Costituzionali*, 1992, pp. 107 ss.; M.P.C. TRIPALDI, T. TEKLE, *I partiti politici nell'ordinamento del Regno Unito*, in S. MERLINI (a cura di), *Rappresentanza politica, gruppi parlamentari, partiti: il contesto europeo*, Giappichelli, Torino, 2001, I, pp. 215 ss. Sul punto, si vedano, anche, il manuale di P. BISCARETTI DI RUFFIA, *Diritto costituzionale*, Jovene, Napoli, 1965, pp. 755 ss.; e, da ultimo, di G.U. RESCIGNO, *Corso di diritto pubblico*, Zanichelli, Bologna, 2017, 305-322, e pp. 364 ss.

⁸³ Si veda, ancora, il *dossier* del SERVIZIO STUDI DEL SENATO, cit., pp. 9 ss., il quale peraltro contiene utili tabelle riassuntive dei requisiti richiesti dalle regole parlamentari vigenti in ciascun ordinamento preso in considerazione, per la costituzione dei gruppi.

⁸⁴ S. BALDIN, *Il Parlamento*, cit., p. 346.

⁸⁵ In relazione a quest'ultima problematica, va rilevato che, nell'attuale composizione numerica del Parlamento, la questione è già presente. Non a caso, a prevalere al Senato è il criterio della «rappresentatività» su quello della «proporzionalità» nella composizione delle Commissioni: l'art. 21, comma 2, r.S., autorizza invero i gruppi parlamentari «composti da un numero di senatori inferiori a quello delle Commissioni» (che sono fissate in 14), a «designare uno stesso Senatore in tre Commissioni in modo da essere rappresentati nel maggior numero possibile di Commissioni». La questione, a seguito della riduzione dei parlamentari, sarà allora soltanto ancora più marcata e problematica, dovendo decidere se «dovrà prevalere la proporzionalità sulla rappresentatività (a scapito dei gruppi minoritari nonché dell'opposizione rispetto alla maggioranza) o, al contrario, la rappresentatività sulla proporzionalità (sovra-rappresentando i gruppi minoritari rispetto alla loro effettiva consistenza numerica». Sul punto, S. CURRERI, *Gli effetti della riduzione del numero dei parlamentari sull'organizzazione e sul funzionamento delle Camere*, cit., pp. 7 ss., da cui è tratta la citazione. Quanto poi alla possibilità che, a seguito dell'eliminazione del requisito numerico, si possa eccessivamente frammentare la composizione delle Camere, molto dipenderà dal comportamento effettivo dei futuri soggetti politici. Di come, cioè, si

In realtà, quella che sembra essere una rigida alternativa ingenerata dalla riduzione dei parlamentari, non sembra lasciare grossi spazi a chissà quali altri sofismi. Come spesso si sente dire nelle aule di giustizia con linguaggio semplificatorio (ma a volte efficace), “delle due l’una”: se si sceglie di ricorrere ad una mera riduzione dei *quorum* di un terzo per la costituzione dei gruppi politici (portando a 13 i deputati e a 6 i senatori sufficienti a formarli), il risultato potrebbe essere quello del definitivo blocco della macchina legislativa, a causa del probabile inadeguato funzionamento dei lavori delle attuali 14 commissioni permanenti⁸⁶. E questo, ovviamente, ad ulteriore rafforzamento della produzione normativa degli esecutivi⁸⁷. Invero, il già precario equilibrio attualmente esistente tra gruppi politici

“presenteranno” alle prossime elezioni e, ancor prima, con quale legge elettorale le stesse decideranno di selezionare i membri delle nuove Camere. Ad ogni modo, è appena il caso di evidenziare, «la questione dei gruppi monocellulari è un effetto della riforma di cui occorre volenti o nolenti prendere atto» (così, già, A.M. POGGI, *Audizione*, in *Indagine conoscitiva nell’ambito dell’esame delle proposte di legge costituzionale C. 1585 cost. approvata dal Senato, e C. 1172 cost. D’Uva, recanti «modifiche agli articoli 56, 57 e 59 della Costituzione in materia di riduzione del numero dei parlamentari» e della proposta di legge C. 1616, approvata dal Senato, recante «disposizioni per assicurare l’applicabilità delle leggi elettorali indipendentemente dal numero dei parlamentari»*, Resoconto stenografico, 28 marzo 2019, p. 14). Del resto, se si pensa che la giunta per il regolamento del Senato, in un parere del 30 marzo 2004, ha espressamente stabilito che «il regolamento del Senato, a eccezione della isolata e non estensibile previsione dell’art. 156 *bis*, comma 1, non conosce la figura delle componenti politiche del gruppo misto», è già possibile oggi che un singolo senatore appartenente al gruppo misto possa «darsi un’etichetta «politica» (avvicinandosi così al curioso fenomeno dei gruppi composti da una sola persona, o «monogruppi», in una certa fase piuttosto diffuso nei Consigli regionali)». Così L. GIANNITI, N. LUPO, *Corso di diritto parlamentare*, cit., p. 130.

⁸⁶ Non a caso, tale soluzione è stata definita «non [...] particolarmente opportuna». Così, N. LUPO, *Riduzione del numero dei parlamentari e organizzazione interna delle Camere*, cit., p. 333. In argomento, possono tornare utili le riflessioni di L. ELIA, *Le commissioni parlamentari italiane nel procedimento legislativo*, in *Archivio giuridico “F. Serafini”*, 1961, pp. 44 ss.

⁸⁷ In tal senso, N. LUPO, *op. ult. cit.*, p. 337, il quale opportunamente denuncia una «legislazione rappresentata ormai in larghissima prevalenza da mega-provvedimenti “omnibus” – soprattutto decreti-legge e relative leggi di conversione – esaminati in sede referente perlopiù da commissioni con competenze “trasversali” quali le Commissioni bilancio e le Commissioni Affari costituzionali. Con contenuti che perciò sfuggono evidentemente al dominio delle commissioni “di settore”, chiamate ad intervenire soltanto in sede consultiva». Appare condivisibile, allora, quanto di recente sostenuto da R. DICKMANN, *Valorizzare il bicameralismo simmetrico per amplificare la rappresentanza*, in *federalismi.it – paper*, 21 ottobre 2020, p. 3, secondo cui «Le Camere, decidendo di rivedere i propri regolamenti per adeguarli (ove occorra) alla loro mutata consistenza numerica, non potrebbero non considerar sul punto necessarie cautele nel mettere a fuoco eventuali nuove

e composizione delle commissioni, potrebbe pregiudicare le forze politiche minori nell'espletamento delle loro fondamentali funzioni legislative, ispettive e di controllo politico. Sarebbe oltremodo difficile immaginare, ad esempio, la loro efficiente e «proporzionale» presenza all'interno di tutte le commissioni, alcune delle quali – magari – funzionanti in concomitanza⁸⁸.

Di qui la possibile eliminazione della soglia numerica per la costituzione dei raggruppamenti, onde evitare che le forze politiche di piccole e medie dimensioni possano subire, in seno alle Camere, uno «sbarramento» ulteriore rispetto a quello già previsto dalle leggi elettorali (oggi del 3%, domani chi lo sa)⁸⁹. A patto che, naturalmente, si predispongano ulteriori modifiche regolamentari, come ad esempio: *I*) l'introduzione del voto ponderato in commissione, che consentirebbe a ciascun gruppo politico di essere rappresentato nelle commissioni da un solo membro, il quale è chiamato ad esprimere un voto pari alla consistenza numerica del gruppo di appartenenza⁹⁰; *II*) la riduzione del numero delle commissioni permanenti attraverso processi di incorporazione/fusione di quelle esistenti⁹¹. O,

soluzioni organizzative e procedurali che concilino le ragioni della rappresentanza con quelle delle governabilità e neutralizzino le tentazioni riformiste verso forme di governo impennate sul primario ruolo dell'esecutivo».

⁸⁸ Su tali questioni, si vedano le puntuali considerazioni di S. CURRERI, *Gli effetti della riduzione del numero dei parlamentari sull'organizzazione e sul funzionamento delle Camere*, cit., pp. 8 ss.

⁸⁹ Di «sbarramento implicito» derivante dall'applicazione della soglia di sbarramento prevista dalla legge elettorale, discute S. CURRERI, *Brevi considerazioni sugli effetti costituzionali, elettorali e regolamentari della riduzione del numero dei parlamentari*, cit., p. 6. Sull'utilizzo delle formule elettorali al fine di controbilanciare gli effetti negativi derivanti dalla riduzione del numero dei parlamentari sulla rappresentanza politica, si veda, ampiamente, M. VOLPI, *La riduzione del numero dei parlamentari e il futuro della rappresentanza*, in *Costituzionalismo.it*, Parte III, n. 1/2020, pp. 65 ss.; e F. BIONDI, *Le conseguenze della riforma costituzionale del 2019*, in *Nomos – Le attualità nel diritto*, n. 3/2019, pp. 5 ss.

⁹⁰ Con gli accorgimenti, qui, suggeriti da attenta dottrina. Poiché, infatti, una soluzione di questo tipo conferirebbe la rappresentanza del gruppo a singoli membri del gruppo stesso, per far sì che «il loro voto corrisponda effettivamente alla volontà del (la maggioranza del) gruppo di appartenenza, occorrerebbe introdurre nei regolamenti (o statuti) dei gruppi parlamentari procedure e forme di partecipazione che garantiscano la democraticità della decisione espressa con il voto ponderato, similmente a quanto prevede oggi l'art. 53.7 reg. Sen. circa il diritto dei singoli iscritti al gruppo di presentare proposte sulle materie comprese nel programma dei lavori». In tal senso, S. CURRERI, *Gli effetti della riduzione del numero dei parlamentari sull'organizzazione e sul funzionamento delle Camere*, cit., p. 11.

⁹¹ Si pensi al possibile accorpamento tra commissioni «Bilancio» e commissioni «Finanze» e, come sta mostrando la complessità della gestione dell'emergenza pandemica,

magari, prevederne finanche l'abolizione, sostituendo alle commissioni permanenti commissioni speciali formate di volta in volta, a seconda del numero e della complessità dei progetti di legge da esaminare⁹², eventualmente integrate da «esperti» e «formazioni sociali» competenti per materia⁹³; III) la «neutralizzazione», attraverso modifiche regolamentari di entrambe le Camere, della previsione contenuta nell'art. 72, comma 3, Cost., riguardante l'approvazione dei disegni di legge deferiti a commissioni in sede legislativa (dal r.S., *ex art. 34-bis*, ritenuta, assieme alla procedura «mista», la via preferenziale): disposizione notoriamente riconducibile all'esperienza parlamentare fascista (l. n. 129/1939) che, specie con la composizione ridotta delle nuove Camere, consentirebbe ad un

all'opportuna fusione tra commissioni «Istruzione pubblica, beni culturali, ricerca scientifica, spettacolo e sport» e commissione «Igiene e sanità» (alla Camera, rispettivamente denominate «Cultura scienza e istruzione» e «Affari sociali»).

⁹² Non è un caso che, proprio alle «commissioni speciali [...] sembra andare la preferenza della Costituzione quando prevede commissioni «anche permanenti» per l'approvazione e l'esame dei disegni di legge (art. 72.3 Cost.)». Commissioni permanenti, dunque, prescelte dai regolamenti parlamentari, non già dalla Carta repubblicana. Così A. MANNINO, S. CURRERI, *Diritto parlamentare*, cit., pp. 146. Dello stesso avviso, sono anche L. GIANNITI, N. LUPO, *Corso di diritto parlamentare*, cit., pp. 155, secondo i quali «L'art. 72 Cost., al comma 2, parlando della funzione legislativa dice infatti che il procedimento può essere deferito «a commissioni anche permanenti», sembrando quasi dare un'indicazione preferenziale a favore di commissioni non permanenti. La scelta dei due regolamenti, sulla scorta di quella già compiuta nel 1920-22, è stata invece di segno opposto». Del resto, è questo il modello britannico e canadese, in cui non sono previste commissioni «tecnicamente» permanenti. Le *standing committees*, invero, «entrano in azione dopo la prima lettura in aula dei disegni di legge, con i due fondamentali obiettivi di raccogliere i pareri di esperti e membri del governo, e poi stendere una relazione dettagliata che motivi le raccomandazioni a favore o contrarie all'approvazione di ogni pezzo legislativo». Cfr. A. MASTROPAOLO, L. VERZICHELLI, *Il parlamento*, cit., pp. 96 ss. In argomento, si veda, anche, M. BENTON, M. RUSSELL, *Assessing the Impact of Parliamentary Oversight Committees: The Select Committees in the British House of Commons*, in *Parliamentary Affairs*, 66(4), 2013, pp. 772 ss.

⁹³ L'apertura ad «esperti» e «formazioni sociali» è suggerita, ancora di recente, da A. RUGGERI, *I malati gravi (e incurabili?) degli Stati costituzionali: i partiti politici*, cit., pp. 5 ss., secondo cui l'odierno «modo di essere del procedimento legislativo [...] appare una sorta di ferro vecchio e arrugginito, comunque inadeguato all'uso». All'uopo, è appena il caso di ricordare che il criterio della composizione proporzionale delle commissioni in base alla consistenza numerica dei gruppi è «stabilito dalla norma costituzionale (art. 72, comma 3) soltanto per le commissioni legislative in sede deliberante» (oltre che per le commissioni di inchiesta, *ex art. 82*, comma 2, Cost.). Cfr. A. MANNINO, S. CURRERI, *Diritto parlamentare*, cit., p. 138.

numero risicatissimo di rappresentanti di approvare definitivamente, in spregio della dialettica pluralista assembleare, le future leggi dello Stato⁹⁴.

Chiaramente, quelle appena esposte possono apparire innovazioni radicali, specie se le si relaziona alla invarianza pluridecennale che ha caratterizzato il (mal)funzionamento di tali organi all'interno delle Assemblee⁹⁵. Ma, come pure ha avuto modo di rilevare attenta dottrina, è forse il caso di cogliere «una finestra di opportunità che pare, per più versi, assai difficilmente ripetibile». Del resto, tanto per «i gruppi parlamentari», quanto per «le commissioni permanenti [...] le caratteristiche imprescindibili per Costituzione non sono, a ben vedere, né numerose, né particolarmente stringenti». Il modello di organizzazione e funzionamento sinora adottato per le Camere non può – e, per le considerazioni svolte, non deve – essere considerato «immutabile»⁹⁶.

2.2 Sulle possibili funzionalità del gruppo Misto, *recte*: gruppo “Nazionale”

Consentire a ciascuna forza politica di formare un gruppo parlamentare esclusivamente in base al requisito politico-elettorale – impedendo, al contempo,

⁹⁴ Come sensibilmente rileva A. BARBERA, *I parlamenti. Un'analisi comparativa*, Laterza, Roma-Bari, 1999, p. 59, «L'esigenza di sottoporre ogni interesse ad una discussione politica, che è uno degli elementi che distinguono il sistema parlamentare rispetto a quello corporativo, richiederebbe invece che fosse riconosciuta all'intera assemblea ogni decisione legislativa (ed infatti il sistema delle cosiddette commissioni in sede legislativa è eredità, in Italia, della Camera dei fasci e delle corporazioni)». Si pensi qui, ad esempio, alla «preoccupante» proiezione fatta da S. CURRERI, *Gli effetti della riduzione del numero dei parlamentari sull'organizzazione e sul funzionamento delle Camere*, cit., p. 9, secondo cui «Al limite, alla Camera in VI Commissione Finanza, che sarebbe composta da 26 membri, per approvare una legge basterebbero il voto favorevole di appena sette deputati (26:2=13:2=7); al Senato in XI Commissione *Lavoro pubblico e privato, e Previdenza Sociale*, che sarebbe composta da 13 membri, addirittura basterebbero quattro senatori (13:2=7:2=4). Sul punto, anche, A. FIORENTINO, *La “scoperta” dei procedimenti legislativi semi-decentrati: la nuova disciplina della sede redigente al Senato e l'introduzione della procédure de législation en commission in Francia*, in *Nomos – Le attualità nel diritto*, n. 1/2020, pp. 19-20.

⁹⁵ Come sottolinea N. LUPO, *Le conseguenze istituzionali del referendum del 20-21 settembre 2020*, in *Forum di Quaderni Costituzionali*, n. 3/2020, pp. 591-592, «Il Parlamento italiano [...] viene da decenni di “sofferenza” e non può permettersi il lusso di dare un'interpretazione minimale dell'impatto della riforma costituzionale, essendo anzi chiamato, con l'occasione, ad assicurare altresì l'attuazione di prescrizioni costituzionali rimaste prive di seguito nei regolamenti parlamentari [...] e a “re-ingegnerizzare” modelli organizzativi e processi decisionali risalenti, adattandole alle profonde trasformazioni indotte dalle tecnologie digitali».

⁹⁶ Si veda, ancora, N. LUPO, *Tutto ciò che si può (e si deve) fare con i regolamenti parlamentari, all'indomani del referendum costituzionale*, cit., pp. 11-12.

che in seno alle Camere si possano costituire nuovi gruppi in corso di Legislatura – sposta inevitabilmente la riflessione sulla funzionalità che potrebbe assumere il tanto vituperato gruppo Misto. Definito, senza mezzi termini, una specie di «*monstrum*» giuridico⁹⁷ che andrebbe oggi sostituito con la figura del parlamentare «senza gruppo» o «non iscritto» o «indipendente», tipica espressione di alcune altre realtà istituzionali (ad es. Francia, Germania, Portogallo), tra cui l'Europarlamento⁹⁸.

In effetti, negli ultimi anni, il gruppo Misto non ha dato buona prova di sé⁹⁹. Ma, si badi bene, alla luce degli attuali equilibri sistemici appare opportuna una certa prudenza nell'invocarne una brusca soppressione. La sua eliminazione, invero, potrebbe sortire l'effetto di una lacaniana “forclusione”, la sua assenza potendo non necessariamente dispiegare effetti positivi sul piano costituzionale¹⁰⁰. A ben vedere, non si tratta di “rimuovere” un mero organo interno alle Camere, peraltro mal visto sin dai primi anni del Novecento¹⁰¹. Le sue sorti, infatti, sono strettamente legate al principio costituzionale del libero mandato, la cui garanzia ha possibilità di trovare efficace soddisfazione in diversi modi, non tutti necessariamente riconducibili ad una visione atomistico-individualistica degli

⁹⁷ M. VOLPI, *Crisi della rappresentanza politica e partecipazione popolare*, in N. ZANON, F. BIONDI (a cura di), *Percorsi e vicende attuali della rappresentanza e della responsabilità politica: atti del convegno*, cit., p. 124.

⁹⁸ Sul punto sembra convergere gran parte della dottrina, favorevole alla soppressione del gruppo Misto. Da ultimo, N. LUPO, *Tutto ciò che si può (e si deve) fare con i regolamenti parlamentari*, cit., p. 12; A. MANNINO, S. CURRERI, *Diritto parlamentare*, cit., p. 84.

⁹⁹ Sono fin troppo note le vicende che hanno caratterizzato l'esplosione di tale gruppo nella c.d. “seconda Repubblica”, a seguito dell'adozione di leggi elettorali di stampo maggioritario e conseguenti accordi pre-elettorali fra attori politici rivelatisi essere, poco dopo il voto, null'altro che coalizioni “fantoccio”. Ne fa accenno, da ultimo, A.M. ACIERNO, *Gruppi parlamentari e commissioni permanenti a ranghi numerici ridotti: verso una nuova coscienza legislativa?*, in *Forum di Quaderni Costituzionali*, n. 3/2020, pp. 468 ss.

¹⁰⁰ Di qui la lacaniana “forclusione”, piuttosto che il rifermento ad una mera ed indolore “rimozione” del gruppo Misto.

¹⁰¹ Basti pensare che, già la classe politica liberale, epitetava il gruppo Misto come «promiscuo». Difatti, incidendo sull'indipendenza del singolo, avverso l'istituzione di tale gruppo si esprime con vivacità di toni, nel corso del dibattito sulle riforme, l'onorevole Salvemini. Posizione altrettanto fermamente contestata dall'onorevole Modigliani, relatore sul progetto di riforma del regolamento della Camera bassa del 1920. Cfr. *Atti Camera – Discussioni* – seduta del 24 luglio 1920, p. 3870. La proposta di sopprimere il gruppo misto venne nuovamente avanzata nella seduta del 22 giugno 1922 dall'onorevole Belotti Bortolo, ma fu poi respinta. Cfr. *Atti Camera – Discussioni* – seduta del 22 giugno 1922, pp. 6613-6615. Entrambi i riferimenti agli atti della Camera sono rinvenibili in www.archivio.camera.it.

attori parlamentari¹⁰². Del resto, «l'individuo isolato non ha, politicamente, alcuna esistenza reale, non potendo esercitare un reale influsso sulla formazione della volontà dello Stato. La democrazia può quindi esistere soltanto se gli individui si raggruppano»¹⁰³.

Cosicché, qualora, come conseguenza dell'entrata in vigore della l. cost. n. 1 del 2020, non si dovesse optare per l'abolizione del gruppo Misto, è appena il caso di domandarsi se tale gruppo possa ancora mantenere ed esprimere una qualche utilità. E la risposta, lo si anticipa subito, potrebbe risultare a tratti sorprendente.

Se infatti i gruppi parlamentari «ordinari» dovessero ritornare ad essere quello che originariamente sono stati all'interno di un Parlamento davvero «centrale» nella forma di governo repubblicana¹⁰⁴, ossia «la proiezione dei partiti politici nelle Camere»¹⁰⁵, il gruppo Misto potrebbe dismettere il mostruoso aspetto di un'«idra dalle molte teste»¹⁰⁶.

Tramite la regola della necessaria corrispondenza, in ambedue le Assemblee, fra gruppi parlamentari e soggetti politici presentatisi alle elezioni, riducendosi notevolmente la triste piaga del transfughismo e della formazione di nuovi gruppi in corso di Legislatura, si potrebbe ben auspicare la fine di tali «autentiche truffe ai danni degli elettori e irrisioni al principio della sovranità popolare»¹⁰⁷. Vicende che, come è stato autorevolmente detto, imprimono «una marcia inversa al circuito della rappresentanza politica», compromettendo «irrimediabilmente quello che dovrebbe essere il nucleo essenziale di un sistema rappresentativo, ossia il rapporto che deve comunque essere mantenuto tra momento elettorale e proiezione

¹⁰² Come in definitiva sembra essere, non lo si può negare, quella incentrata sul parlamentare «senza gruppo».

¹⁰³ H. Kelsen, *Essenza e valore della democrazia*, in ID., *I fondamenti della democrazia e altri saggi*, il Mulino, Bologna, 1966, p. 24.

¹⁰⁴ Basti pensare che, nelle prime dieci legislature repubblicane, la maggior parte delle leggi è stata direttamente prodotta dalle commissioni permanenti in sede deliberante o legislativa. Cfr. C. DE MICHELI, L. VERZICHELLI, *Il parlamento*, il Mulino, Bologna, 2004, p. 197.

¹⁰⁵ Non a caso, in uno dei primi – compiuti – studi sull'argomento, si legge che «la formazione dei gruppi parlamentari è ispirata [...] ad un unico principio, consistente nella necessaria corrispondenza che deve intercorrere tra i gruppi medesimi e i partiti politici». Così, A. SAVIGNANO, *I gruppi parlamentari*, Morano Editore, Napoli, 1965, p. 209.

¹⁰⁶ Per utilizzare un'efficace espressione di S. CURRERI, *Introduzione. Il transfughismo parlamentare tra dottrina e prassi*, in ID., *Democrazia e rappresentanza politica. Dal divieto di mandato al mandato di partito*, Firenze University Press, Firenze, 2004, pp. 7-34.

¹⁰⁷ Per come definite, in una serrata critica, da S. GALEOTTI, *La riforma del Regolamento della Camera dei deputati*, in S.P. PANUNZIO (a cura di), *I costituzionalisti e le riforme. Una discussione sul progetto della Commissione Bicamerale per le riforme costituzionali*, Giuffrè, Milano, 1998, pp. 249 ss.

parlamentare della volontà popolare (o, in altre parole, la corrispondenza tra soggetti che partecipano alla campagna elettorale e quelli che, pur senza vincolo di mandato, operano in Parlamento)»¹⁰⁸.

Poiché, come si è già avuto modo di argomentare, esiste un «nucleo duro» dell'art. 67 Cost., consistente non già nell'impossibilità da parte del gruppo politico-partitico di imprimere direttive al gruppo politico-parlamentare, ma riassumibile nell'impossibilità per l'eletto di perdere il proprio seggio, sotto questo aspetto, la previsione del gruppo Misto nei regolamenti parlamentari, nonostante il nome, non sembra propriamente riguardare il gruppo in sé, quanto proprio le prerogative del singolo eletto. La sua *ratio* appare essere quella di garantire il libero mandato del rappresentante e, pertanto, la sua *somma funzione* sembra risiedere nell'assicurare il *sommo dissenso*, consentendo la permanenza dell'eletto all'interno di un gruppo politico *nazionale* necessariamente parlamentare¹⁰⁹.

Sotto tale aspetto – e solo in questo – può valere quanto sostenuto dal Rescigno: «in realtà il gruppo misto non è un gruppo parlamentare in senso proprio, ma un espediente tecnico, cui si ricorre per ovviare ad inconvenienti pratici»¹¹⁰. Con la necessaria precisazione, però, che tale raggruppamento non si costituisce per volontà dei membri che ad esso intendono iscriversi. Esso, cioè, non deve la sua presenza assembleare ad una manifestazione di volontà dei parlamentari che non aderiscono ad altri gruppi politici o che, in corso di Legislatura, da questi ultimi intendono dissociarsi. Il gruppo Misto, dovendo assicurare il libero mandato parlamentare, appare costituzionalmente essere una *formazione sociale* «ove

¹⁰⁸ P. CARETTI, *I gruppi parlamentari nell'esperienza della XIII legislatura*, cit., p. 56.

¹⁰⁹ In questo, sembrano doversi considerare ancora attuali le osservazioni di G. NEGRI, G.F. CIAURRO, *Gruppi parlamentari*, cit., p. 6, secondi i quali «la libertà dei membri del parlamento di associarsi in gruppi è condizionata e limitata da norme costituzionali e regolamentari che presuppongono e prescrivono la formazione di gruppi parlamentari con determinate caratteristiche, ed attribuiscono funzioni di rilevanza generale ai gruppi così costituiti. La costituzione di tali gruppi è intesa come necessaria: se i gruppi non si formassero, gli organi parlamentari non potrebbero costituirsi e tutto il sistema si incepperebbe. Per di più, dette norme non consentono la libertà di «non» associarsi, obbligando i parlamentari che non aderiscono ad alcun gruppo a confluire in un unico gruppo misto».

¹¹⁰ G.U. RESCIGNO, *Gruppi parlamentari*, in *Enciclopedia del diritto*, Giuffrè, Milano, 1970, p. 796, il quale, però, nell'intento di negare qualsivoglia rilevanza pubblicistica ai gruppi parlamentari, giunge a definirlo tale («espediente tecnico») esclusivamente «per consentire ai deputati non legati a gruppi o che non raggiungono il numero minimo prescritto, di partecipare ai lavori delle Camere a parità con gli altri membri».

l'individuo svolge la sua personalità» (art. 2 Cost.) all'interno delle Camere¹¹¹: in ipotesi, anche in assenza di iscritti, vive in quiescenza. La volontà dell'eletto, pertanto, non dovrebbe essere considerata costitutiva della sua giuridica esistenza. Essa piuttosto rileva soltanto per (ri)attivarlo, ossia per la sua esclusiva messa in funzione all'interno di un Parlamento – come quello moderno – necessariamente “molecolare” (*id est*, formato da gruppi) piuttosto che “atomistico” (*id est*, composto da individui)¹¹².

Ecco perché il gruppo Misto sarebbe forse meglio rinominarlo “Nazionale”, in quanto si dovrebbe fare in modo che in esso possano trovare libertà di espressione esclusivamente i membri del Parlamento che rappresentano «la Nazione» (art. 67 Cost.) in modo divergente dalle forze politiche con le quali sono stati eletti. E dalle quali, soprattutto, si sentono di dissociarsi in quanto ritengano si siano allontanate dal programma elettorale in cui hanno riposto fiducia gli elettori. All'uopo, ad esempio, si potrebbe prevedere un'*iscrizione motivata* a tale gruppo, in cui il parlamentare renda edotte le Camere e gli elettori di tutte quelle ragioni che lo hanno portato ad abbandonare il raggruppamento d'origine.

Esso, insomma, dovrebbe e potrebbe realisticamente fungere da luogo di denuncia, ossia da Aula di “vetro” all'interno delle Camere, in grado di rendere trasparente all'osservatore lo stato di benessere/malessere in cui versa il sistema politico. Il variare delle sue dimensioni ed il moltiplicarsi, nel suo seno, di eventuali nuove correnti politiche, appare infatti rappresentare un quadro di sintesi della condizione in cui versa il rapporto fiduciario che lega Parlamento e Governo in un dato momento storico. Pertanto, di conseguenza, sembra assumere le sembianze di un nitido fotogramma, in grado di offrire preziose indicazioni agli elettori e ad altri organi costituzionali circa la stabilità del Governo in carica¹¹³.

Anche solo per tale ragione legata, per così dire, alla «trasparenza istituzionale», il gruppo Misto (*recte*: Nazionale) sembra rivelare alcuni aspetti positivi, potendo ancora mantenere una rilevante funzione di garanzia nei confronti del sistema parlamentare: da una parte, infatti, potrebbe essere considerato come l'indice rivelatore di *accountability* della classe politica, nel senso che appare essere il gruppo “visibile” dal quale cittadini informati possono trarre sicure deduzioni in

¹¹¹ Più in generale, discute di gruppi come «formazioni sociali» A. CIANCIO, *Il gruppo parlamentare come formazione sociale e la tutela del dissenso dei singoli aderenti*, in *Rivista AIC*, n. 1 /2020, pp. 616 ss.

¹¹² Ciò non significa, naturalmente, che in futuro non possano escogitarsi altre soluzioni a garanzia del libero mandato. Purché, però, esse non siano orientate ad isolare l'eletto, parcellizzando la rappresentanza politica con soluzioni dal tenore «individualista».

¹¹³ Su tutti la presidenza della Repubblica, che pure è chiamata a rappresentare l'unità nazionale (art. 87, comma 1, Cost.), in quanto il Presidente è «magistratura d'influenza» garante degli equilibri politico-costituzionali (cfr. Corte cost., sent. n. 1 del 2013).

merito alla capacità delle forze politiche di realizzare obiettivi di programma, sbandierati nelle campagne elettorali. Dall'altra, al contempo, esso rimane, *de jure condito*, pur sempre l'unica sostanziale garanzia di libertà del singolo parlamentare, il solo spazio pubblico istituzionale, cioè, in cui a trovare riparo è *in primis* il nucleo duro dell'art. 67 della Carta fondamentale.

In definitiva, come è stato opportunamente detto, «il gruppo misto non rompe, anzi fa salva l'unitarietà del sistema»¹¹⁴, essendo il luogo in cui il singolo parlamentare, per il solo fatto di iscriversi, in realtà sembra compiere una triplice – contestuale – denuncia all'interno di una formazione sociale nazionale: la prima nei confronti di se stesso, rendendo pubblica la sua dissociazione dalla forza politica di elezione; la seconda nei confronti di quest'ultima, mostrando eventuali contraddizioni esistenti all'interno del partito; non da ultimo nei confronti degli elettori e degli altri organi costituzionali, i quali, dalla iscrizione o migrazione in corso di Legislatura del parlamentare (o, addirittura, di intere “correnti” di parlamentari), vengono in tempo reale resi edotti degli andamenti in cui versa il processo di rappresentanza politica¹¹⁵.

3. Gruppi formali e informali: il fenomeno (anomico) degli inter-gruppi parlamentari

Come accennato in premessa, Duverger, nei suoi pregiatissimi studi, ha avuto il merito di mettere in guardia i costituzionalisti circa l'importanza del carattere «dinamico» dei sistemi politici. Con la conseguenza che le analisi giuspubblicistiche, intanto dovrebbero ritenersi attente e rigorose, in quanto sotto la lente d'ingrandimento finiscano tutte quelle prassi, quegli organi e, più in generale, «istituzioni» di fatto non previste in alcuna disposizione, eppure esistenti nella realtà costituzionale¹¹⁶.

Per ciò che qui rileva, è questo il caso dei c.d. «inter-gruppi parlamentari»: associazioni trasversali di deputati e senatori appartenenti, a loro volta, ad una pluralità di gruppi politici regolarmente costituiti che, *informalmente*, si aggregano al fine di orientare la produzione normativa verso particolari interessi di categoria. Si tratta, cioè, di raggruppamenti eterogenei di parlamentari che utilizzano la funzione pubblico-legislativa per rappresentare non già gli interessi della Nazione (art. 67 Cost.), bensì per portare, all'interno delle commissioni, questioni

¹¹⁴ G.F. CIAURRO, *Le istituzioni parlamentari*, cit., p. 255.

¹¹⁵ Per maggiori ragguagli su tale prospettiva, si veda, se si vuole A. GUSMAI, *Il Gruppo parlamentare*, cit., pp. 162 ss. e 314 ss.

¹¹⁶ Si veda, oltre all'opera citata in nota 3, anche M. DUVERGER, *Droit Constitutionnel et institutions politiques*, Puf, Paris, 1996, in cui l'Autore, attraverso lo studio delle dinamiche istituzionali, invita a capire «sia le regole sia il gioco» (p. 7).

riguardanti specifiche *lobbies* o altri soggetti appartenenti ad organismi sovra ed internazionali¹¹⁷.

E così, spesso nell'anonimato generale e in assenza di procedure e controlli parlamentari che ne assicurino la trasparenza, tali gruppi si fanno promotori di interessi che ruotano intorno al mondo degli affari energetici, della cannabis legale, dell'eutanasia, dei centri termali, delle due ruote, del c.d. Terzo settore, dei *crac* bancari, delle sigarette elettroniche etc., sino a contarne, nell'attuale Legislatura, circa una sessantina¹¹⁸.

Il fenomeno non è nuovo ed evidenzia una preoccupante assenza di confini nel sistema costituzionale tra ciò che dovrebbe restare al suo interno (indirizzo politico dello Stato determinato dai gruppi parlamentari), e quel che dovrebbe albergare all'esterno (interessi privati non selezionati attraverso le elezioni, che filtrano all'interno del sistema mediante la formazione di inter-gruppi non istituzionalizzati)¹¹⁹.

Probabilmente sono questi, a monte e più in generale, i pericolosi effetti del *New public management* (Npm) criticati da ultimo da Colin Crouch. Modello neoliberista che impone sempre più strette relazioni tra titolari di cariche pubbliche e uomini d'affari all'interno di quelle che lo stesso studioso chiama «postdemocrazie»¹²⁰. Con questo, sia detto per inciso, dando ragione a chi da tempo autorevolmente sostiene che il «governo rappresentativo» non sembra poter fare a meno della sua «dimensione oligarchica», formando «un meccanismo complesso che assembla parti democratiche e parti non democratiche»¹²¹.

¹¹⁷ Ne dà conto lo studio interdisciplinare di E. LEVI, R. DASI MARIANI, E. PAPARELLA, *Intergruppi parlamentari, rappresentanza fluida e recenti evoluzioni del parlamentarismo*, in *Costituzionalismo.it*, Parte III, n. 2/2017, pp. 121 ss.

¹¹⁸ Considerata l'informalità di tali raggruppamenti, tale dato è tratto dall'indagine giornalistica di S. DELLABELLA, *A Montecitorio vincono gli intergruppi delle lobby*, in *Domani*, 9 ottobre 2020, p. 8.

¹¹⁹ In Italia, il fenomeno inizia ad essere evidente a partire dal 2003. Durante la XIV Legislatura, infatti, ben 242 parlamentari provenienti dai più disparati gruppi politici (da Angelino Alfano a Pierluigi Bersani) danno vita all' "*Inter-gruppo parlamentare per la sussidiarietà*". Tale raggruppamento è presente ancora oggi. Per averne contezza, si consulti il seguente indirizzo: <https://www.meetingrimini.org/eventi-totale/intergruppo-parlamentare-per-la-sussidiarieta-crisi-ed-economia-sociale-di-mercato/>.

¹²⁰ Si veda C. CROUCH, *Combattere la postdemocrazia*, Laterza, Roma-Bari, 2020, p. 39, il quale precisa che la «barriera tra politica ed economia si trasforma così in una sorta di membrana semi-permeabile: le imprese devono poter influenzare il governo, ma non viceversa».

¹²¹ Così, a conclusione di un importante studio sulla democrazia rappresentativa, B. MANIN, *Principi del governo rappresentativo*, il Mulino, Bologna, 2013, pp. 263-264.

Si ritorna, allora, a quanto accennato all'inizio in riferimento proprio al fenomeno delle oligarchie: appare quanto mai indispensabile che il *demos* possa fare affidamento sulla presenza di misure normative atte a far fronte al continuo riprodursi di sacche di potere poco visibili. Costituendo, queste, forse la più grande minaccia a cui oggi è soggetto lo stato di salute delle democrazie costituzionali «pos-moderne»¹²². Democrazia, infatti, significa anche e soprattutto rispetto delle «formali regole procedimentali». E dunque, per dirla ancora una volta con Bobbio, «democrazia» non può che significare avversione per gli «*arcana imperii*» e predilezione di una concezione del «potere pubblico in pubblico»¹²³.

A ben vedere, il fenomeno degli inter-gruppi rappresenta un'altra modalità di formazione di quelli che, ancora oggi, sono i patologici «gruppi puramente parlamentari». Tipici dell'esperienza anglosassone (agli albori lì fisiologici) e affermatasi nel nostro Parlamento, come visto, specie a seguito dell'adozione di formule elettorali di stampo maggioritario¹²⁴. Con due sostanziali differenze, però: gli inter-gruppi, diversamente dai *parliamentary parties* nostrani, sono pressoché sganciati da una chiara appartenenza ideologica (ne fanno parte parlamentari di diversa estrazione politica) e, soprattutto, in gran parte sono invisibili: non costituiscono «oggetto di alcuna disciplina, né regolamentare, né, tantomeno, legislativa»¹²⁵.

Nonostante i propositi di tali raggruppamenti informali appaiono in alcuni casi essere virtuosi¹²⁶, se in futuro non dovessero trovare riconoscimento quantomeno all'interno dei regolamenti parlamentari, l'impressione è che potrebbe realizzarsi un duplice esiziale effetto di risulta, non propriamente rassicurante. Da una parte, infatti, dovrebbe accettarsi l'idea che il circuito della rappresentanza politica si regga *anche* su intese trasversali fra parlamentari che svalorizzano e vanificano la

¹²² Sui cui caratteri, ancora di recente, si sofferma P. GROSSI, *Oltre la legalità*, Laterza, Roma-Bari, 2020, pp. 79 ss.

¹²³ Cfr. N. BOBBIO, *La democrazia e il potere invisibile*, in *Rivista italiana di scienza politica*, X, 1980, pp. 181-203.

¹²⁴ Come precisa S. CURRERI, *I gruppi parlamentari nella XIII legislatura*, in *Rassegna parlamentare*, n. 2/1999, p. 271, l'instaurazione di un metodo elettorale sostanzialmente maggioritario, attraverso la sostanziale valorizzazione delle qualità personali dei candidati, ha reso «il gruppo parlamentare più autonomo rispetto al partito ed il parlamentare rispetto ad entrambi».

¹²⁵ E. LEVI, R. DASI MARIANI, E. PAPARELLA, *cit.*, p. 128.

¹²⁶ È il caso, da ultimo, dell'inter-gruppo parlamentare “*Stop palmoil*”, che si propone di non incentivare più per legge la combustione di olio di palma nella produzione di biocarburante ed energia elettrica verde (ogni litro di olio di palma bruciato emette indirettamente tre volte più CO₂ di un litro di gasolio). Cfr. l'intervista rilasciata dalla deputata R. MURONI, *La battaglia contro l'olio di palma si è spostata in parlamento*, in *Domani*, 11 ottobre 2020, p. 11.

presenza dei partiti politici. Dall'altra, come corollario, che la presenza di tale realtà sommersa della rappresentanza riporti indietro le lancette dell'organizzazione e del funzionamento delle Camere ai tempi del Parlamento proto-liberale. Ad una fase storica, cioè, in cui le Assemblee erano prevalentemente gestite da singole individualità influenti nella società civile, non già da forze collettive organizzate in grado di dar voce alla pluralità, capaci di selezionare e sintetizzare pubblicamente la complessa moltitudine delle istanze provenienti dal corpo sociale¹²⁷.

Poiché alto è il rischio dell'ulteriore perversimento e della privatizzazione della funzione legislativa repubblicana – così come, nonostante tutto, appare oggi oltremodo impensabile recitare il *de profundis* del partito politico in assenza di validi collettori politici alternativi¹²⁸ – sarebbe opportuno che i regolamenti delle Camere si preoccupassero di governare la diffusione di tale umbratile fenomeno associativo¹²⁹. Specie in un Parlamento, come sarà il prossimo, a ranghi ridotti, in cui le singole individualità, essendo dotate di un maggiore potere rappresentativo, potrebbero più agevolmente erodere la già flebile forza dei canali ufficiali della rappresentanza politica (partiti e gruppi parlamentari)¹³⁰.

¹²⁷ Del resto, «agli occhi della cultura giuridica otto-novecentesca, il partito appariva sinonimo di fazione, elemento divisorio da considerare con sospetto e diffidenza». Così A. SCORNAJENGI, *L'Italia del primo decollo 1900-1917*, in P. POMBENI (a cura di), *Storia dei partiti italiani*, il Mulino, Bologna, 2016, p. 61.

¹²⁸ Di qui, in mancanza di alternative alla forma partito, la preoccupante accelerazione verso nuovi schemi dell'azione politica democratica orientati alla mitizzazione del soggetto collettivo artificiale per antonomasia: l'intero e unitario «popolo», invocato da alcuni *leader* politici per giustificare e dare la parvenza della serietà costituzionale ad ogni tipo di proposta demagogica. Ragion per cui il «populismo», come da ultimo spiega N. URBINATI, *Io, il popolo. Come il populismo trasforma la democrazia*, il Mulino, Bologna, 2019, p. 18, «non è un'ideologia o uno specifico regime politico, ma un *processo rappresentativo*, attraverso il quale viene costruito un soggetto collettivo con l'ambizione di conquistare il potere».

¹²⁹ Basti pensare che nella più gran parte dei casi i membri degli inter-gruppi si occupano di questioni anche aventi un'ingente rilevanza economica, tramite semplici «gruppi *WhatsApp*» (cfr. S. DELLABELLA, *A Montecitorio vincono gli intergruppi delle lobby*, cit.). E che, inoltre, nella precedente Legislatura, soltanto il 17% di tali raggruppamenti informali aveva un sito web, mentre appena il 28% degli stessi era dotato di una lista pubblica dei componenti (ne danno conto, ancora, E. LEVI, R. DASI MARIANI, E. PAPARELLA, cit., p. 135).

¹³⁰ Canali della rappresentanza politica entrati in crisi, peraltro, già a partire dagli anni Settanta e Ottanta del secolo scorso. Da quando, cioè, si è assistito al fenomeno dell'appiattimento dei partiti sulle istituzioni, oltre che al primo fenomeno di personalizzazione del potere: il craxismo. Chiarificatrici, sul punto, le riflessioni di E. CHELI, *La «centralità» parlamentare: sviluppo e decadenza di un modello*, in *Quaderni*

Ecco che allora, sulla scorta di quanto ad esempio avviene nel Parlamento svizzero e di quello europeo, occorrerebbe istituire almeno un *registro pubblico* degli inter-gruppi, precisando che essi non possono in alcun modo agire in nome dell'Assemblea legislativa¹³¹. E tanto, al precipuo fine di limitare il rischio che vengano posti in essere accordi lobbistici trasversali e sotterranei, che nulla o poco potrebbero avere in comune con gli interessi generali della comunità statale¹³².

4. I gruppi parlamentari quali «organismi di diritto pubblico»

Non è certamente questo il luogo per poter adeguatamente ricostruire l'annosa questione, tutt'oggi rimasta irrisolta, della natura giuridica dei gruppi parlamentari. Per guardare più da vicino gli aspetti critici che la caratterizzano occorre, infatti, rinviare ad altri studi maggiormente approfonditi¹³³.

Costituzionali, 1981, pp. 343 ss.; e L. ELIA, *La mediazione politica. Riflessioni sulla situazione italiana* (1986), in *Giur. cost.*, n. 3/2011, pp. 2604 ss.

¹³¹ Si veda R.S. 171.10 – Legge federale del 13 dicembre 2002 del Parlamento svizzero, il cui Capitolo VI è rubricato “Intergruppi parlamentari”. L'art. 63 di tale legge, nel riconoscere tali raggruppamenti, stabilisce l'obbligo per gli stessi di «annunciare la propria costituzione e i propri membri ai Servizi del Parlamento, i quali tengono un registro pubblico degli intergruppi» (comma 2). Inoltre è esplicitamente stabilito che «gli intergruppi non possono agire in nome dell'Assemblea federale» (comma 4). Il testo della legge è consultabile al seguente indirizzo: <https://www.parlament.ch/it/über-das-parlament/parlamentswörterbuch/parlamentswörterbuch-detail?WordId=165>. Lo stesso accade all'Europarlamento, in cui l'attività degli inter-gruppi è disciplinata dalla regolamentazione interna adottata dalla Conferenza dei presidenti il 16 dicembre 1999 (modificato l'11 settembre 2014). Tali raggruppamenti hanno qui il fine di agevolare gli scambi di opinione su tematiche specifiche, oltre che di promuovere i contatti tra deputati e società civile. È espressamente esplicitato che non sono organi del Parlamento e non possono quindi agire in nome dell'istituzione. Viene soprattutto precisato che i presidenti degli inter-gruppi sono tenuti a dichiarare qualsiasi forma di sostegno di cui beneficiano, comunque ottenuto. Tali dichiarazioni, sono poi aggiornate ogni anno e vengono inserite in un registro pubblico custodito dai Questori. Maggiori informazioni sono rinvenibili in <https://www.europarl.europa.eu/about-parliament/it/organisation-and-rules/organisation/intergroups>.

¹³² Meno perplessità, invece, sembrano essere manifestate da E. LEVI, R. DASI MARIANI, E. PAPARELLA, *cit.*, pp. 153 ss., i quali, in tale fenomeno, appaiono ravvisare persino un processo di arricchimento della democrazia costituzionale.

¹³³ Sia consentito da ultimo rinviare ad A. GUSMAI, *Il Gruppo parlamentare*, *cit.*, pp. 297 ss. Un'esauritiva rassegna dei vari orientamenti dottrinali e giurisprudenziali è rinvenibile, poi, anche nei contributi di A. CIANCIO, *I gruppi parlamentari*, *cit.*, pp. 30-39; e S. BANCHETTI, *La natura giuridica dei gruppi parlamentari*, in AA. VV., *Il Parlamento della Repubblica: organi, procedure, apparati*, Camera dei deputati, Roma, 2008, II, pp. 659-704.

È sufficiente qui, in vista della possibile riforma dei regolamenti delle Camere conseguente all'entrata in vigore della l. cost. n. 1 del 2020, partire proprio dal dato normativo per convincersi di quanto in realtà, anche su tale fronte, sia necessario fare un po' di chiarezza.

Invero, l'art. 14 r.C., recita che «i Gruppi parlamentari sono associazioni di deputati» (connotazione privatistica), previste dalla «Costituzione e dal Regolamento» in qualità di «soggetti necessari al funzionamento della Camera» (espressione dalla eco pubblicistica)¹³⁴.

Tale disposizione, dal tenore marcatamente ancipite, sembra essere il risultato della commistione delle dottrine che ritengono essere il gruppo un «organo delle Camere» (c.d. tesi «pubblicistiche»)¹³⁵ con le opposte teorizzazioni che, invece, qualificano il gruppo come «organo di partito» (c.d. tesi «privatistiche»)¹³⁶. Il regolamento della Camera, pertanto, sembra accolga la tesi c.d. «mista e dualistica» della natura giuridica del gruppo. Quest'ultimo pare, infatti, lo si voglia al contempo «organo dello Stato» (interno al Parlamento) e «associazione di diritto privato» (interno, prima ancora che alle Camere, al partito politico), dovendo fungere da raccordo tra i partiti e le Assemblee legislative¹³⁷.

Lo stesso giudice della nomofilachia, nell'analizzare la natura giuridica dei gruppi parlamentari al fine di risolvere un conflitto di giurisdizione nell'ambito di un giudizio riguardante obbligazioni contratte da un raggruppamento politico, ha sottolineato la necessità di distinguere «due piani»: uno propriamente parlamentare, «in relazione al quale i gruppi costituiscono gli strumenti necessari per lo svolgimento delle funzioni proprie del Parlamento»; l'altro, più marcatamente politico, nei cui riguardi «i gruppi parlamentari sono da assimilare ai partiti politici, ai quali va riconosciuta la qualità di soggetti privati, dato che nel nostro assetto costituzionale e nel generale quadro ordinamentale i partiti politici assumono la configurazione e il profilo di soggetti privati» nei cui confronti,

¹³⁴ Così l'art. 14, r.C., al comma 01, aggiunto il 25 settembre 2012 ed entrato in vigore il 12 ottobre dello stesso anno.

¹³⁵ Da ultimo, su tale posizione, sembra convergere un'autorevole dottrina. Il riferimento è a M. LUCIANI, *Governo (forme di)*, in *Enc. dir.*, Annali, III, Giuffrè, Milano, 2010, p. 555, nota 133, il quale scrive: «si consideri che, per entrare nel recinto delle istituzioni, i partiti sono costretti a diventare altro da sé: i gruppi parlamentari, sia giuridicamente che politicamente, sono cosa diversa dai partiti. Essi non sono loro organi [...], ma sono piuttosto organi delle Camere».

¹³⁶ Tra i primi a sostenerlo, P. RESCIGNO, *L'attività di diritto dei Gruppi parlamentari*, in *Giurisprudenza Costituzionale*, 1961, spec. pp. 303 ss.

¹³⁷ A teorizzare inizialmente tale tesi pare sia stato P. BISCARETTI DI RUFFIA, *Diritto costituzionale*, Jovene, Napoli, p. 757.

pertanto, devono trovare applicazione le disposizioni civilistiche sulle associazioni non riconosciute¹³⁸.

È chiaro che la necessità di qualificare la natura giuridica dei raggruppamenti parlamentari nasce dal concreto bisogno di risolvere problematiche di rilievo pratico. Su tutte, questioni relative alle obbligazioni assunte dal gruppo, alla disciplina dei rapporti di lavoro con i dipendenti e, non da ultimo, come visto, motivi attinenti alla giurisdizione, vista l'importanza che assume in materia la previa conoscenza del giudice competente a *ius dicere*¹³⁹.

Tutte queste problematiche, però, per essere risolte, non è detto che abbisognino ancora oggi di trovare fondamento e giustificazione nell'incerta discrasia realizzata dalle tesi miste. Tali dottrine, invero, sembrano ignorare gli ultimi sviluppi del diritto pubblico europeo, il quale, avendo ampliato il concetto di «Pubblica Amministrazione» nazionale, si è già preoccupato di disciplinare tutte quelle ipotesi in cui soggetti privati sono chiamati a svolgere funzioni di rilievo pubblicistico¹⁴⁰.

È il caso, che in questa sede sembra rilevare vista la natura bifida dei gruppi parlamentari, dell'invenzione comunitaria del c.d. «organismo di diritto pubblico». Qualifica, questa, attribuibile a un «qualsiasi soggetto», avente anche natura giuridica privata, che mostra di possedere tre requisiti: *a)* deve essere stato istituito «per soddisfare specificamente *esigenze di interesse generale*, aventi carattere non industriale o commerciale»; *b)* deve essere dotato di «*personalità giuridica*»; e, non da ultimo, *c)* la sua attività deve essere «*finanziata in modo maggioritario dallo Stato*»¹⁴¹.

¹³⁸ Il riferimento è a Cass., Sez. Un., ord. 19 febbraio 2004, n. 3335, da ultimo confermata da Cass. civ., Sez. lav., 4 gennaio 2018, n. 92.

¹³⁹ Su tali profili, S. BANCHETTI, *La natura giuridica dei gruppi parlamentari*, cit., pp. 684 ss.

¹⁴⁰ Cfr. S. CASSESE, *La formazione e lo sviluppo dello Stato amministrativo in Europa*, in S. CASSESE, P. SCHIERA, A. VON BOGDANDY (a cura di), *Lo Stato e il suo diritto*, il Mulino, Bologna, 2013, pp. 18 ss.

¹⁴¹ La prima definizione normativa di organismo di diritto pubblico risale alla direttiva 89/440/CE, al fine di individuare la sostanziale natura giuridica di quell'elevato numero di enti operanti nell'ambito dei singoli Stati membri che, pur avendo connotazioni pubblicistiche, in quanto patrimonializzati (o controllati o sovvenzionati) dallo Stato o da altro ente pubblico, non fossero tuttavia qualificabili come pubblici alla stregua di una valutazione formale, non essendo riconducibili nel novero delle persone giuridiche di diritto pubblico tassativamente individuate nell'Allegato I della previgente direttiva 71/305/CEE. Siffatta impostazione sostanzialista è stata pienamente confermata dal Legislatore europeo anche nell'impianto delle nuove direttive 2014/23/UE, 2014/24/UE, 2014/25/UE del 26 febbraio 2014, le quali hanno riprodotto pedissequamente la nozione di organismo di diritto pubblico elaborata dalle abrogate direttive nn. 17 e 18/2004.

Come noto, attraverso tale ampliamento del concetto di Amministrazione pubblica, si è cercato di evitare che, nella contrattualistica pubblica, soggetti sostanzialmente pubblici, ma formalmente privati come le società, potessero eludere la disciplina prevista a garanzia degli affidamenti delle commesse pubbliche. E così, quando un «qualsiasi soggetto», anche «in forma societaria», soddisfi tutti e tre i suddetti requisiti, dovendo essere considerato «amministrazione aggiudicatrice», potrà essere soggetto alla disciplina prevista dal c.d. Codice degli appalti¹⁴².

È chiaro che la materia dei contratti pubblici è in parte dotata di una logica tutta sua, assai distante dalle regole del diritto parlamentare. A guardar bene, però, il riferimento analogico a tale disciplina non appare totalmente peregrino. Se lo si prende in considerazione da un punto di vista puramente giuspubblicistico, infatti, esso è in grado di offrire una definizione di ciò che oggi può e deve considerarsi «soggetto pubblico», a prescindere dalla veste giuridico-formale dell'ente di riferimento. La nozione di organismo di diritto pubblico, del resto, è stata elaborata per «coprire situazioni c.d. di confine» tra pubblico e privato, come a tratti sembra essere quella riguardante la natura giuridica dei gruppi parlamentari¹⁴³.

Mutatis mutandis, gli elementi necessari affinché un ente possa essere considerato «organismo di diritto pubblico» sembrano essere posseduti anche dai gruppi parlamentari. Invero, *a*) essi si formano nelle Camere per dare concreta attuazione all'indirizzo politico, con ciò soddisfacendo il primo elemento richiesto

¹⁴² Cosicché, la normativa comunitaria, con il chiaro intento di disvelare la «pubblicità» sostanziale che si nasconde sotto diverse forme, ha fatto propria una *nozione realistica di ente pubblico*, atteso il carattere non tassativo degli elenchi previsti nel citato Allegato I della direttiva 71/305/CEE. In sede nazionale, riproducendo il contenuto delle suddette direttive (cfr. nota precedente), l'art. 3, comma 1, lett. d) del d.lgs. n. 50 del 2016 (Codice dei contratti pubblici), definisce l'organismo di diritto pubblico come «qualsiasi soggetto, anche in forma societaria, *il cui elenco non tassativo* è contenuto nell'Allegato IV (al Codice): 1) istituito per soddisfare specificatamente esigenze di interesse generale, aventi carattere non industriale o commerciale; 2) dotato di personalità giuridica; 3) la cui attività sia finanziata in modo maggioritario dallo Stato, dagli enti pubblici territoriali o da altri organismi di diritto pubblico oppure la cui gestione sia soggetta al controllo di questi ultimi oppure il cui organo d'amministrazione, di direzione o di vigilanza sia costituito da membri dei quali più della metà è designato dallo Stato, dagli enti pubblici territoriali o da altri organismi di diritto pubblico». In argomento, possono tornare utili le riflessioni di R.G. RODIO, *Su alcuni profili problematici dei contratti esclusi*, in F. GARELLA, M. MARIANI, L. SPAGNOLETTI, E. TOMA (a cura di), *I nodi del Codice dei contratti pubblici*, Cacucci, Bari, 2018, pp. 47 ss.

¹⁴³ La citazione è tratta da S. VINTI, *Organismo di diritto pubblico*, in *Enciclopedia Treccani (Diritto on line)*, 2016, § 1.

dalla normativa citata: il gruppo non può che essere istituito per «soddisfare esigenze di interesse generale, aventi carattere non industriale o commerciale» e, in particolare, per dare concreta attuazione al circuito della rappresentanza politica. Anzi, sotto questo aspetto, la funzione di invertere l'indirizzo politico che spetta a ciascun gruppo, ben può definirsi il supremo «interesse generale»¹⁴⁴.

Quanto al secondo dei requisiti richiesti (la personalità giuridica), appare evidente che i gruppi, una volta costituiti all'interno del Parlamento secondo le regole prescritte dai regolamenti di ciascuna Camera, non possono che assumere rilievo per il diritto pubblico, dismettendo la veste di mera associazione non riconosciuta appartenente alle forze politiche esistenti al di fuori delle Assemblee, prima del momento elettorale e dell'inizio della Legislatura¹⁴⁵. Pertanto, *b)* la procedura di costituzione del gruppo all'interno della Camera, un po' come per le associazioni l'iscrizione nel registro delle persone giuridiche, sembra conferire, a tale peculiare tipologia di ente politico, un'automatica acquisizione della personalità giuridica pubblica. Non riconoscere soggettività giuridica a tali gruppi equivarrebbe a confonderli totalmente con il partito politico, equiparando l'attività dei gruppi politici interna al Parlamento a quella svolta al di fuori del recinto istituzionale¹⁴⁶. Diversamente, la stessa "parte" pubblica insita nelle tesi c.d. «miste», se si escludesse il riconoscimento della personalità giuridica, perderebbe ogni fondamento, di fatto riducendo la natura giuridica del gruppo ai postulati delle dottrine privatistiche¹⁴⁷.

¹⁴⁴ Su tale requisito, per quanto affrontato in giurisprudenza in relazione alle società partecipanti alle pubbliche gare, si veda almeno, Corte giust. UE, 15 gennaio 1998, in C-44/96, Mannesmann e 10 novembre 1998, in C-360/96, BFI Holding; Corte giust. UE, 22 maggio 2003, causa C-18/2001, Taitotalo. Per la giurisprudenza nazionale, invece, Cons. St., Sez. VI, 22 gennaio 2004, ord. n. 167 (caso Grandi Stazioni S.p.A.); Cons. St., Sez. VI, 20 marzo 2012, n. 1574.

¹⁴⁵ Sotto tale aspetto, dunque, non possono che essere considerati «persone giuridiche pubbliche» ai sensi dell'art. 11 del codice civile.

¹⁴⁶ Come ha opportunamente rilevato parte della dottrina, i gruppi esistono in quanto previsti da norme giuridiche di rango costituzionale e primario (Regolamenti parlamentari) e, pertanto, non possono che avere anche una natura pubblicistica. In tal senso, A. PIZZORUSSO, *I gruppi parlamentari come soggetti di diritto: pagine di un saggio giuridico*, Pacini Mariotti, Pisa, 1969, pp. 91 ss.

¹⁴⁷ È interessante notare che a proposito del requisito della personalità giuridica, il giudice della nomofilachia, a Sezioni Unite, ha chiarito che un organismo può avere sostanza di diritto pubblico, pur rivestendo una forma di diritto privato e pur essendo costituito in forma di società, perché non è tanto la veste giuridica che conta, quanto l'effettiva realtà interna dell'ente e la sua preordinazione al soddisfacimento di un certo tipo di bisogni, cui anche le imprese a struttura societaria sono in grado di provvedere (cfr. Cass. civ., SS.UU., 7 ottobre 2008, n. 24722, caso Viareggio Porto S.p.A.). Nella

Per ciò che da ultimo attiene alla compresenza del terzo requisito, ossia *c)* quello «del finanziamento pubblico maggioritario»¹⁴⁸, è noto che ai gruppi «sono assicurate a carico del bilancio della Camera le risorse necessarie allo svolgimento della loro attività». In tal modo elidendo ogni dubbio circa la derivazione pubblicistica delle risorse finanziarie necessarie allo svolgimento delle attività dei raggruppamenti¹⁴⁹. Peraltro, come visto, divenute ormai superiori a quelle detenute dai partiti politici, i cui bilanci consentono una minore capacità di spesa di quella consentita ai gruppi¹⁵⁰.

Se tali postulati possono ritenersi corretti, ricorrendo tutti e tre gli elementi necessari per la qualificazione dei gruppi come soggetti a rilevanza pubblicistica – seppur temporanei in quanto esistenti per ciascuna singola Legislatura¹⁵¹ – non

giurisprudenza sovranazionale, si veda, in merito, Corte giust. UE, Sez. I, 3 ottobre 2013, in C-59/2012.

¹⁴⁸ Si tratta del requisito della c.d. «influenza pubblica dominante», fattore indiziante della sussistenza del finanziamento maggioritario dell'attività ad opera di un soggetto pubblico (nel nostro caso, delle Camere). Più in generale, in merito a tale requisito, Corte giust. UE, 3 ottobre 2000, causa C-380/98, *University of Cambridge c. H.M. Treasury*, ha avuto modo di osservare che per finanziamento rilevante occorre intendere le erogazioni concesse da un'amministrazione senza alcun vincolo di sinallagmaticità rispetto ad una controprestazione posta a carico del soggetto ricevente. Quanto poi al profilo relativo all'individuazione della misura percentuale che determina la prevalenza del finanziamento fornito dal soggetto pubblico, la Corte di giustizia ha ritenuto che vada applicato un *canone di tipo quantitativo*, sostenendo che per «in modo maggioritario» sia da intendersi «più della metà»: occorre tenere conto, quindi, della globalità delle entrate di cui il soggetto «finanziato» si avvale, applicando a valle di tale ricognizione il criterio percentuale.

¹⁴⁹ Cfr. l'art. 14, comma 01, r.C., secondo cui «ai Gruppi parlamentari, in quanto soggetti necessari al funzionamento della Camera, secondo quanto previsto dalla Costituzione e dal Regolamento, sono assicurate a carico del bilancio della Camera le risorse necessarie allo svolgimento della loro attività». Dello stesso tenore l'art. 16, comma 1, r.S., il quale prevede che «ai Gruppi parlamentari è assicurata la disponibilità di locali, attrezzature e di un unico contributo annuale, a carico del bilancio del Senato, proporzionale alla loro consistenza numerica, per le finalità di cui al comma 2. Nell'ambito di tale contributo a ciascun Gruppo spetta comunque una dotazione minima di risorse finanziarie, stabilita dal Consiglio di Presidenza tenuto conto delle esigenze di base comuni ai Gruppi».

¹⁵⁰ Cfr. il paragrafo 1, nota. 9.

¹⁵¹ Appare ormai pacifico il fatto che il gruppo parlamentare abbia una «vita» che duri dalla sua costituzione sino al termine della Legislatura, più il periodo di *prorogatio* (ossia fino al giorno precedente la prima riunione delle nuove Camere). In merito, P. RESCIGNO, *L'attività di diritto dei Gruppi parlamentari*, cit., p. 307. Da ultimo, in giurisprudenza, si veda Cass. civ., Sez. lav., 4 gennaio 2018, n. 92, secondo cui «il gruppo parlamentare si costituisce e viene ad avere giuridica esistenza all'inizio di ogni legislatura e cessa al termine

sembra sussistere alcuna condizione ostativa affinché i gruppi parlamentari possano assumere la qualifica di «organismi di diritto pubblico».

Sul piano applicativo, le conseguenze di una tale classificazione non appaiono scalfire *in toto* i postulati della giurisprudenza affermatasi negli ultimi anni: a conoscere delle obbligazioni contratte dal gruppo con i terzi (su tutte le controversie riguardanti i rapporti di lavoro), continuerebbe ad essere il giudice ordinario. Ciò che invece sarebbe destinato a mutare è la sola fase di selezione del soggetto privato esterno al gruppo. E tanto, sia detto per inciso, a migliore garanzia dell'efficienza, della trasparenza e del buon funzionamento delle Assemblee legislative, visto che i gruppi utilizzano fondi ad essi attribuiti dalle Camere (organi costituzionali dello Stato). Invero, nel caso in cui il raggruppamento parlamentare decidesse di intrattenere rapporti giuridici di natura economica con soggetti terzi ai due rami del Parlamento, il gruppo figurerebbe quale «amministrazione aggiudicatrice» *ex art.* 3, comma 1, lett. a) del d.lgs. n. 50 del 2016 e, dunque, quale soggetto obbligato al rispetto delle regole previste per le procedure di evidenza pubblica. Quanto all'instaurazione dei rapporti di lavoro, assumendo il gruppo le vesti di Amministrazione, dovrebbe essere chiamato ad espletare procedure concorsuali, previa pubblicazione di un bando pubblico, ai fini della selezione del personale interno¹⁵². Cosicché, il gruppo, come avviene per il pubblico impiego una volta terminata la fase di selezione del personale o, per le Stazioni appaltanti,

della stessa, in base alle norme dei rispettivi regolamenti di Camera dei deputati e Senato della Repubblica».

¹⁵² Come prescritto dal d.lgs. n. 165 del 2001 (c.d. Testo Unico del pubblico impiego), il quale, all'art. 35, comma 1, prevede che l'assunzione nelle amministrazioni pubbliche può avvenire mediante procedure selettive, volte all'accertamento della professionalità richiesta e che garantiscano in misura adeguata l'accesso dall'esterno. La disciplina della procedura concorsuale è dettata dal d.P.R. 9 maggio 1994, n. 487, e, come chiarito da Cons. St., Sez. II, 2 novembre 2012, n. 4583, trova applicazione diretta solo per i concorsi statali, mentre non assume efficacia cogente ed inderogabile per quelle amministrazioni (come l'Agenzia delle entrate) alle quali la legge riconosce e garantisce autonomia organizzativa, assoggettandole ad una disciplina derogatoria rispetto a quella applicabile alle amministrazioni dello Stato (potrebbe essere proprio questo, vista l'ampia autonomia normativa, organizzativa e finanziaria riconosciuta dai regolamenti, il caso dei gruppi parlamentari). Ad ogni modo, ai sensi del successivo art. 36 comma 2 d.lgs. n. 165 del 2001, le amministrazioni pubbliche, al solo fine di rispondere ad esigenze di carattere esclusivamente temporaneo o eccezionale, possono avvalersi delle forme contrattuali flessibili di assunzione e di impiego del personale previste dal codice civile e dalle leggi sui rapporti di lavoro subordinato nell'impresa, nel rispetto delle procedure di reclutamento vigenti.

esaurita la fase pubblicistica a seguito dell'aggiudicazione, non può che restare soggetto alle regole del diritto privato¹⁵³.

L'inizio della Legislatura – pertanto – sembrerebbe giuridicamente segnare la linea di confine tra la fase «privatistica» del gruppo politico e quella «pubblicistica» del gruppo stesso: costituendosi in seno alle Camere, il raggruppamento “pubblicizza” la sua attività politica, intanto trasformata in «parlamentare», entrando così a far parte dell'ordinamento giuridico dello Stato. Ciò significa che i membri del gruppo politico, una volta eletti, sembrano mantenere lo *status* di membri di un'associazione di diritto privato (gruppo-partito), fino al momento della scelta di iscriversi al gruppo parlamentare. Una volta iscritti, i parlamentari, pur mantenendo la qualità di membri dell'associazione «gruppo-partito politico», appaiono sommare, in aggiunta, la qualifica di membro del «gruppo-politico parlamentare» avente in sé il compito, assieme a tutti gli altri gruppi, di *realizzare l'indirizzo politico*. Funzione, quest'ultima, necessariamente pubblica che, come tale, fa assumere ai gruppi politico-parlamentari la natura di «organismi di diritto pubblico», determinata non già dal mero fatto di essere interni alle Camere, ma perché funzionalmente deputati al perseguimento dell'indirizzo politico. Sembra proprio essere quest'ultimo a causare una sorta di

¹⁵³ Come noto, nella contrattualistica pubblica, l'«aggiudicazione» rappresenta il momento con cui si conclude la fase di scelta del soggetto privato. Più precisamente, essa costituisce l'atto finale dei procedimenti di gara pubblica. Formalmente è l'atto amministrativo mediante il quale, in base alle risultanze della gara, è accertato e proclamato il vincitore. Dopo tale momento, in vista della stipulazione del contratto, ha inizio la fase c.d. privatistica, la cui conoscenza, in caso di controversie, è demandata alla giurisdizione ordinaria. Per ciò che qui rileva, è appena il caso di rammentare che il tema della capacità di diritto privato della P.A. ha registrato una ben precisa evoluzione. Si è assistito al passaggio da una pressoché totale negazione, in capo al soggetto pubblico, di un'effettiva autonomia privata, ad un suo progressivo riconoscimento, culminante nell'affermazione del suo carattere generale. Sul punto, non sembra potersi prescindere dalla considerazione dell'art. 1, comma 1-*bis*, della legge n. 241 del 1990 (legge sul procedimento amministrativo), come modificato dalla legge n. 15 del 2005, a tenore del quale «la Pubblica amministrazione, nell'adozione di atti di natura non autoritativa, agisce secondo le norme del diritto privato, salvo che la legge disponga diversamente». Il riconoscimento della generale capacità di diritto privato della P.A. induce a ritenere applicabili alla stessa, salve esplicite deroghe, le regole di diritto comune. Gli addentellati normativi che confermano tale assunto appaiono individuabili: *a)* nell'art. 21-*sexies*, l. n. 241/1990, che conferma, in tema di recesso, il principio generale di soggezione dell'amministrazione al diritto comune; *b)* nell'art. 30, comma 8, d.lgs. 18 aprile 2016 n. 50 (Codice dei contratti pubblici), il quale sancisce che «per quanto non espressamente previsto nel presente codice e negli atti attuativi, alle procedure di affidamento e alle altre attività amministrative in materia di contratti pubblici si applicano le disposizioni di cui alla legge 7 agosto 1990, n. 241, alla stipula del contratto e alla fase di esecuzione si applicano le disposizioni del codice civile».

mutazione genetica del gruppo, in grado di trasformare giuridicamente, all'interno del Parlamento, l'«associazione politica» in «organismo di diritto pubblico»¹⁵⁴.

In definitiva, questa la maggiore utilità scientifica di una tale classificazione, considerare i gruppi parlamentari come «organismi di diritto pubblico», consente chiaramente di distinguere i gruppi politici esterni al Parlamento (i partiti), da quelli che in esso invece si vanno formando, in tal guisa mettendo in luce gli inevitabili profili pubblicistici di tali formazioni politiche, i quali, accogliendo le tesi c.d. «miste», in sede applicativa non di rado sembrano rimanere adombrati.

Del resto, la stessa Consulta, nel ritenere i gruppi parlamentari «espressioni *istituzionali* del pluralismo politico», sembra abbia ben chiara la loro rilevanza pubblicistica. Se così non fosse, in tutte le decisioni susseguitesi negli anni avrebbe certamente evitato di specificare che si tratta, in ogni caso, di una realtà «istituzionale»¹⁵⁵.

5. Annotazioni conclusive: i futuri gruppi parlamentari fra rischi di ulteriore verticalizzazione e pericoli di esternalizzazione della decisione politica

È indubbio che dalla prossima Legislatura il Parlamento dovrà funzionare non soltanto mercé un numero ridotto di rappresentanti, ma anche secondo nuove logiche organizzative della rappresentanza politica. Come è facile desumere da quanto sinora detto, persino l'invarianza dei regolamenti camerale potrebbe far sì che l'organizzazione e il funzionamento dell'organo legislativo resti tale e quale a quello odierno¹⁵⁶. Al più, come visto, molte regole oggi vigenti lo renderebbero peggiore, pregiudicando a monte il complesso delle dinamiche degli assetti costituzionali¹⁵⁷.

¹⁵⁴ Maggiori approfondimenti, in merito, sono rinvenibili in A. GUSMAI, *Il Gruppo parlamentare*, cit., pp. 306 ss.

¹⁵⁵ La qualifica dei gruppi parlamentari quali «espressioni *istituzionali* del pluralismo politico», è da ultimo ribadita in Corte cost., ord. n. 60 del 2020. Ma la giurisprudenza è granitica. Si vedano, anche, Corte cost., sentt. n. 174 del 2009; n. 193 del 2005; n. 298 del 2004 e n. 49 del 1998).

¹⁵⁶ In argomento, C. MASCIOTTA, *I regolamenti parlamentari alla prova della riduzione del numero dei parlamentari*, in *Osservatorio sulle fonti*, n. 2/2020, pp. 790 ss.; e, C. TUCCIARELLI, *Il significato dei numeri: riduzione del numero di deputati e senatori e regolamenti parlamentari*, in *Osservatorio sulle fonti*, n. 1/2020, pp. 177 ss. Si veda, anche, G.L. CONTI, *Temeraria è l'inerzia. Il taglio dei parlamentari e le sue conseguenze*, Pisa University Press, Pisa, 2020.

¹⁵⁷ In tale prospettiva, si veda, già, F. CLEMENTI, *Sulla proposta costituzionale di riduzione del numero dei parlamentari: non sempre «less is more»*, in *Osservatorio sulle fonti*, n. 2/2019, spec. pp. 20 ss.

C'è poi un altro fattore a suscitare qualche perplessità e sul quale, da ultimo, si vuol focalizzare l'attenzione.

Al momento sembra costituire soltanto una minaccia per il tradizionale funzionamento delle Camere – peraltro, il più delle volte, sottostimata nella sua carica offensiva – ma che in realtà, lì dove le attuali forze politiche dovessero darle seguito, potrebbe radicalmente trasformare la funzione legislativa. Persino, nella peggiore delle ipotesi, dirottarla verso l'esterno delle Assemblee, per poi reintrodurla in Parlamento come atto vincolato proveniente dall'incarnazione di una mitologica sovranità popolare. Quando, invece, altro non sarebbe che il prodotto normativo preconfezionato da alcuni gruppi politici anche extra-parlamentari – in ipotesi neppure presentatisi alle elezioni – pilotati da *leader* populistici in grado di far coincidere il «popolo» con una sola «parte» dell'intero, «persona *ficta*» costruita per raccogliere consensi e tentare autolegittimazioni senza controlli e mediazioni dell'organo rappresentativo¹⁵⁸.

Forse le allusioni alla minaccia della funzione legislativa hanno già portato il lettore ad intuire l'origine delle problematiche. A cagionare l'esternalizzazione e la privatizzazione della funzione legislativa potrebbe contribuire non soltanto il fenomeno anomico, di cui pure s'è fatto accenno poco sopra, degli inter-gruppi parlamentari. Ma anche, e forse in misura ancora maggiore, la definitiva approvazione dei progetti di revisione costituzionale tesi a minacciare lo «sgretolamento del sistema parlamentare» e, dunque, il superamento del «parlamentarismo anche sul piano formale»¹⁵⁹: la proposta di introdurre il «referendum propositivo», combinata all'«abbassamento del *quorum* di validità» previsto dall'art. 75 Cost. al 25% dei potenziali votanti¹⁶⁰.

L'aspetto del progetto di riforma che sembra ingenerare maggiori perplessità appare evidentemente quello relativo all'introduzione, nel nostro sistema costituzionale, di procedure democratiche «dirette» rinforzate, che a tratti sembrano in qualche modo rievocare il concetto di «iperdemocrazia» sostenuto da Ortega y Gasset¹⁶¹. Il testo che è stato approvato alla Camera dei deputati il 21

¹⁵⁸ Sui pericoli derivanti dalla costruzione populista del «popolo vero», il solo «popolo del quale la politica democratica dovrebbe occuparsi e preoccuparsi», si veda, ampiamente, N. URBINATI, *Io, il popolo*, cit., pp. 129 ss.

¹⁵⁹ Le citazioni sono di F. PALLANTE, *Contro la democrazia diretta*, cit., p. 65.

¹⁶⁰ Come si è accennato a conclusione del primo paragrafo, il riferimento è al disegno di legge costituzionale AS 1089, «*Disposizioni in materia di iniziativa legislativa popolare e di referendum*», approvato in prima lettura dalla Camera il 21 febbraio 2019 e attualmente all'esame del Senato.

¹⁶¹ Naturalmente il riferimento è a J. ORTEGA Y GASSET, *La ribellione delle masse*, il Mulino, Bologna, 1982, p. 36, il quale scriveva: «Oggi assistiamo al trionfo di una iperdemocrazia, in cui la massa opera direttamente senza legge, per mezzo di pressioni materiali, imponendo le sue aspirazioni e i suoi gusti. È falso interpretare le nuove

febbraio dello scorso anno e ora in discussione al Senato, introduce invero la possibilità di indire un referendum sia nel caso in cui una proposta di legge venga presentata da almeno cinquecentomila elettori e le Camere «*non la approvino entro diciotto mesi dalla sua presentazione*», sia nel caso in cui le Camere approvino «*la proposta in un testo diverso da quello presentato e i promotori non rinunzi[...]no*» (e, in questo caso, il referendum avviene «*su entrambi i testi*»)¹⁶².

Come è stato detto, in apparenza lo «schema è semplice [...]»: una frazione di cittadini presenta un progetto di legge che, se non viene approvato dal parlamento o se viene deliberato con modifiche, è sottoposto al voto dell'intero corpo elettorale mediante un referendum popolare¹⁶³. Una soluzione di questo tipo, ossia di contemperanza tra le prerogative parlamentari e l'espressione della volontà popolare attraverso «istituzioni di democrazia diretta», sembra peraltro essere conforme alle indicazioni di uno dei massimi teorici della democrazia moderna. Il riferimento è a Kelsen, il quale quasi un secolo fa già invitava a riflettere sull'opportunità di rivalutare istituti come il «referendum legislativo» e l'«iniziativa legislativa», al fine di correggere le disfunzioni della democrazia rappresentativa classica¹⁶⁴.

situazioni come se la massa si fosse stancata della politica e ne devolvesse l'esercizio a persone 'speciali'. Tutto il contrario. Questo era quello che accadeva nel passato, questo era la democrazia liberale. La massa presumeva che, in ultima analisi, con tutti i loro difetti e le loro magagne, le minoranze s'intendevano degli affari pubblici un po' più di essa. Adesso invece, la massa ritiene d'aver il diritto d'imporre e di dar vigore di legge ai suoi luoghi comuni da caffè. Io dubito che ci siano state altre epoche della Storia in cui la moltitudine giungesse a governare così direttamente, come nel nostro tempo. Per questo parlo di iperdemocrazia».

¹⁶² Il testo del disegno di legge costituzionale è reperibile al seguente indirizzo: <http://www.riformeistituzionali.gov.it/it/il-referendum-propositivo/>.

¹⁶³ Così, A. MORRONE, *Crisi del parlamentarismo e iniziative*, in *federalismi.it*, n. 3/2019, p. 258, il quale rammenta che il testo della proposta di legge costituzionale approvato alla Camera «ha superato alcuni nodi emersi nelle primissime battute del dibattito: è stato eliminato il voto alternativo (sul testo dei promotori e sul testo approvato dalle Camere), introdotto un quorum funzionale (il 25% dei voti validi corrispondente al 25% degli aventi diritto al voto), precisati alcuni limiti di oggetto, introdotto un controllo preventivo da parte della Corte costituzionale». Sul punto, si vedano, anche, le riflessioni sul progetto iniziale di E. DE MARCO, *Democrazia rappresentativa e democrazia diretta nei progetti di riforma del "Governo del cambiamento"*, in *Osservatorio AIC*, n. 3/2018, spec. pp. 591 ss.

¹⁶⁴ Si veda H. KELSEN, *Il problema del parlamentarismo*, in ID., *La democrazia*, il Mulino, Bologna, 1981, pp. 154-155, secondo cui «l'istituto del *referendum* è suscettibile di un ulteriore sviluppo anche quando si voglia per principio mantenere in vigore l'istituto parlamentare; sarebbe anzi proficuo a quest'ultimo che i professionisti della politica, che oggi sono appunto i membri del parlamento, cercassero di reprimere la loro d'altronde comprensibile avversione contro l'istituto del referendum, e si mostrassero disposti ad

Nel caso della riforma in commento però, per come scritta, sembra si voglia andare molto oltre la mera correzione delle fisiologiche disfunzioni insite al sistema rappresentativo, di cui propriamente parlava lo studioso praghese. Se infatti le Camere, invece che limitarsi ad approvare il progetto di legge popolare, dovessero apportare modifiche non formali, verrebbe introdotto «una sorta di “ballottaggio”, ancorché indiretto, tra la legge modificata dalle Camere e il testo formulato originariamente: l'eventuale prevalenza della posizione dei promotori su quella dei parlamentari accrediterebbe, infatti, i primi come gli autentici interpreti della volontà popolare, minando alla radice la funzione costituzionale dei secondi, nel momento in cui l'esito referendario dovesse essere fatto valere come una sorta di ‘voto di sfiducia diretto’». Il tutto aggravato, come si diceva, dalla previsione dell'abbassamento del *quorum* di validità previsto per il *referendum* abrogativo (dal 50 al 25 per cento degli aventi diritto). Modifica, questa, che non solo comporterà l'aumento del numero dei *referendum* validi, ma, soprattutto, consegnerà a una minoranza organizzata «il potere di decidere per tutti»¹⁶⁵. Per non dire, poi, che in ogni caso tale istituto di democrazia diretta «produce una serie di effetti negativi sui lavori parlamentari: si pensi al fatto della sua incidenza sulla programmazione dei lavori potendo vantare una sorta di priorità o si pensi al fatto che per tutto il periodo (18 mesi) il Parlamento non può legiferare autonomamente nella materia oggetto della proposta ecc. In questo modo, un istituto concepito come elemento

ammettere non soltanto – come in alcune moderne costituzioni è già avvenuto – il così detto referendum *costituzionale*, ma anche un referendum *legislativo*, se non obbligatorio almeno facoltativo. Ed in questo caso la esperienza insegna che è preferibile far votare il popolo sul *deliberato* parlamentare e non sulla *legge* già promulgata e vigente. [...]. Tra le istituzioni che, senza derogare al principio della conservazione del parlamento, consentono tuttavia una certa ingerenza diretta del popolo nella creazione della volontà statale, è da annoverare anche la così detta *iniziativa popolare*: un determinato numero minimo di cittadini elettori ha facoltà di presentare una proposta di legge, e il parlamento è obbligato a trattarla secondo la consueta procedura. Anche a questa istituzione si dovrebbe accordare un posto maggiore di quello che esso non abbia nelle più antiche ed anche nelle recenti costituzioni; dal punto di vista tecnico, l'affermarsi della volontà del popolo potrebbe essere reso più facile con il permettere che possa essere materia di iniziativa, non soltanto un progetto di legge già elaborato, ma anche la semplice indicazione di certe direttive generali. Appunto perché il corpo elettorale non può impartire ai suoi fiduciari in parlamento istruzioni impegnative, è necessario che sussista almeno la possibilità che dal seno del popolo possano manifestarsi dei suggerimenti, secondo i quali possa il parlamento orientare la sua attività legislativa».

¹⁶⁵ Le citazioni riportate sono di F. PALLANTE, *Contro la democrazia diretta*, cit., pp. 61-62.

di stimolo dell'attività parlamentare si trasforma in un elemento alternativo al regolare svolgersi di tale attività»¹⁶⁶.

Al di là delle più o meno condivisibili critiche avanzate nei confronti del progetto di revisione costituzionale¹⁶⁷, per ciò che qui interessa, il maggiore quesito al quale sembra opportuno dover trovare convincenti risposte è il seguente: nella sostanziale invarianza di struttura degli organi della democrazia costituzionale repubblicana, quali possono essere gli effetti di una tale riforma sul funzionamento dei gruppi parlamentari?

La questione non appare di poco momento, visto che il gruppo parlamentare è apparso essere, a seconda dei periodi storico-politici, due cose: *a*) o il riflesso dei partiti politici in Parlamento; oppure *b*), come ancora si è verificato di recente (e com'è stato agli albori), la proiezione nella società civile (dunque all'esterno delle Camere) di una nuova forza politica generatasi (nel senso di organizzatasi) in Parlamento. *De jure condito, tertium non datur*.

Il progetto di revisione costituzionale, contrapponendo «il popolo legislatore» al «parlamento legislatore»¹⁶⁸, sembra proprio compromettere la tradizionale funzionalità dei gruppi parlamentari per come disciplinati nell'ordinamento. La democrazia diretta, invero, presupponendo un rapporto immediato tra *leader* politici ed elettori, pare generare una sorta di tralignamento dei gruppi

¹⁶⁶ P. CARETTI, *Le recenti proposte di revisione costituzionale tra democrazia rappresentativa e democrazia diretta*, in *Osservatorio sulle fonti*, Editoriale n. 2/2020.

¹⁶⁷ Per le quali si vedano, da ultimo, oltre agli articoli già citati sul tema, i contributi di M. LUCIANI, *Iniziativa legislativa e referendum, le proposte di revisione costituzionale*, intervento alla Tavola Rotonda AIC, Roma, 1° marzo 2019, in *Osservatorio AIC*, fasc. n. 1/2019; P. FARAGUNA, *La nuova stagione di riforme istituzionali: verso la democrazia integrale, ma a piccoli passi*, in *Quaderni Costituzionali*, n. 4/2018, pp. 902-904; A. MORRONE, *Editoriale. L'iniziativa popolare propositiva: per una democrazia plebiscitaria contro la democrazia rappresentativa?*, in *federalismi.it*, n. 23/2018; V. DE SANCTIS, *Iniziativa popolare indiretta e referendum propositivo: resoconto e qualche riflessione a margine della proposta di revisione dell'art. 71 della Costituzione A.C. n. 1173 XVIII Legislatura*, in *Osservatorio AIC*, n. 3/2018; V. LIPPOLIS, *Luci ed ombre nella riforma costituzionale di Fraccaro*, in *formiche.net*, 10 gennaio 2019; A. MORELLI, *Il referendum propositivo: un'analisi costi-benefici*, in *federalismi.it*, n. 6/2019. Si veda, da ultimo, il dibattito tra Paolo Caretti, Ugo De Siervo, Valerio Onida, Pasquale Pasquino, Cesare Pinelli su *Astrid Rassegna*, nn. 2-3/2019; nonché I.A. NICOTRA, *Referendum propositivo e democrazia rappresentativa: alla ricerca di una sintesi*, in *federalismi.it*, n. 10/2019; e, *ivi*, M. BELLETTI, *I rischi di sbilanciamento e di contrapposizione tra democrazia partecipativa e democrazia rappresentativa nel ddl AS n. 1089, di riforma costituzionale, recante Disposizioni in materia di iniziativa legislativa popolare e di referendum*. Da ultimo, in argomento, si veda, anche, G. BARCELLONA, *Vox populi: potere referendario e mediazione parlamentare nel progetto di riforma dell'art. 71 della Costituzione*, in *federalismi.it*, n. 12/2019.

¹⁶⁸ A. MORRONE, *Crisi del parlamentarismo e iniziative*, cit., p. 259.

parlamentari stessi, dovendo questi relazionarsi non più soltanto con le forze politiche organizzate da cui promanano ma, in teoria, anche lì dove venisse approvata la riforma, con un macro-gruppo politico informe e disomogeneo, qual è il corpo elettorale concepito nella sua interezza. Infatti, a partire dalla previsione della nuova iniziativa legislativa popolare, i gruppi politici istituzionali si troverebbero necessariamente ad interagire con un gruppo facente parte di una frazione del corpo elettorale indefinita, dacché formalmente a-politica, e di dimensioni corrispondenti al numero delle firme raccolte tra gli elettori¹⁶⁹.

Si introdurrebbe così, nel nostro ordinamento costituzionale, una nuova specie di gruppo per così dire «atipico», non parlamentare e neppure in senso lato politico-partitico, il quale si troverebbe a sommare persino le attribuzioni spettanti alle commissioni, dovendo i cittadini-promotori previamente discutere, e poi redigere articolo per articolo, il progetto di legge.

Appare evidente, dunque, che la persistenza della secolare funzione istituzionale dei gruppi parlamentari nel nostro ordinamento (come visto a partire dallo Stato liberale) è in qualche modo legata alla persistenza della democrazia rappresentativa “classicamente” intesa. La democrazia diretta sembra invero destinata inesorabilmente a depotenziare i compiti dei gruppi, con il rischio, non trascurabile, che le stesse manifestazioni politico-democratiche possano assumere connotazioni solipsistiche¹⁷⁰.

¹⁶⁹ Come spiega bene P. PASQUINO, *Popolo o élite? Il referendum propositivo e la retorica della democrazia diretta*, in *laCostituzione.info*, 23 aprile 2019, «Nel caso del referendum detto propositivo, ciò che viene ad essere è la creazione di una élite extraparlamentare che si arroga (e alla quale la riforma proposta darebbe) il diritto di competere con i rappresentanti eletti dai cittadini e di interrogare gli elettori circa le proposte che originano da questa nuova élite. [...]. Si vede bene il ruolo fondamentale che viene assegnato in questo caso ai “contro-rappresentanti”. Dal punto di vista della teoria della costituzione si tratta in sostanza di una moltiplicazione di soggetti che parlano per il “popolo”, moltiplicazione e contrapposizione fra eletti e non eletti – non pluralismo – la quale mina la validità dell’ordinamento rappresentativo. Su questo non può esservi dubbio. Nello strano linguaggio in voga, una tale riforma verrebbe qualificata “populista”, ma si tratta in realtà di un puro e semplice incremento del ruolo delle élite, in realtà opposte e per una parte potenzialmente fuori dal Parlamento».

¹⁷⁰ Nell’ormai incontenibile letteratura, una efficace critica della «democrazia diretta» nel contesto degli ordinamenti contemporanei, appare senza dubbio essere, oltre ai contributi citati, quella di E.-W. BÖCKENFÖRDE, *Stato, costituzione, democrazia. Studi di teoria della costituzione e di diritto costituzionale*, Giuffrè, Milano, 2006, pp. 499 ss. A sua difesa, invece, si legga C. CASTORIADIS, *Relativismo e democrazia*, Elèuthera, Milano, 2010, il quale ammette un solo modello di «democrazia che [...] è la democrazia diretta». Ed invero, precisa: «una democrazia rappresentativa non è una democrazia e su questo non concordo con Marx, ma con Rousseau: “gli inglesi sono liberi un giorno ogni cinque anni”. Anzi, nemmeno un giorno perché quel giorno i giochi sono fatti» (p. 71).

Le nuove istanze di democrazia diretta, affievolendo la funzione dei gruppi parlamentari, tendono ad “esternalizzare” l’approvazione degli atti legislativi attraverso la polverizzazione della decisione politica. Quest’ultima, prevalentemente determinata dal risultato di una partita giocata “a due”, in parte anche al di fuori del Parlamento, in cui a fronteggiarsi saranno i *leader* politici e un disordinato gruppo composto da una frazione del corpo elettorale. Il gruppo parlamentare, in questo modo, torna a confondersi con il gruppo politico matrice, ossia con il partito, associazione non riconosciuta di diritto privato orbitante all’esterno del Parlamento. E il risultato, a questo punto, non potrebbe che essere quello della de-istituzionalizzazione dei gruppi presenti nelle Camere, questi ultimi di fatto finendo per perdere ogni forma di connotazione pubblicistica, derivante – *in primis* – dalla loro appartenenza all’organo-potere legislativo¹⁷¹.

Non da ultimo, nell’ipotesi in cui i partiti politici, attraverso gli esponenti di vertice, dovessero instaurare un rapporto diretto con gli elettori, sarebbero a monte le funzioni dell’intero organo collegiale – il Parlamento – a subire un’inevitabile compromissione. Difatti, la funzione di *reductio ad unum* della decisione politica – nel senso di riduzione a sintesi delle diverse volontà che, ad oggi, si ottiene previa discussione e approvazione dell’atto normativo all’interno della dialettica pubblica maggioranza/opposizione – correrebbe il rischio di essere privatizzata nell’opera di co-decisione forze politiche/cittadini, che la democrazia diretta comporta. In tal guisa, sempre che la premessa di fondo sia corretta, a subire in definitiva un tale processo di privatizzazione sarebbe l’attività di Governo¹⁷², trasformandosi esso stesso da organo detentore, assieme al Parlamento, delle funzioni di indirizzo politico, a Consiglio esecutivo della volontà dei partiti, mediata dalla somma informale dei singoli voti della cittadinanza attiva¹⁷³.

¹⁷¹ È ancora P. PASQUINO, *Popolo o élite?*, cit., ad avvertire che «con il pretesto di “integrare” la democrazia rappresentativa con strumenti della cosiddetta democrazia diretta (espressione di moda nel mondo del *politically correct*) si rischia di mettere in pericolo il delicato equilibrio fra gli organi eletti e gli organi di controllo dello Stato costituzionale di diritto. Vuoi per incompetenza e/o ingenuità, vuoi per malcelata ostilità nei confronti della democrazia rappresentativa e deliberante (non quella dei *sì* e *no*, ovvero dei *like*); ostilità per niente celata, a dire il vero, nelle dichiarazioni del padrone/gestore di Rousseau (non il pensatore ginevrino, ma la piattaforma informatica della Casaleggio e associati)».

¹⁷² Sul cui processo si veda, per chiarezza di sintesi, A. MORELLI, *Rappresentanza politica e libertà del mandato parlamentare*, cit., spec. pp. 32-37.

¹⁷³ Cfr. P. PASQUINO, *Popolo o élite?*, cit., secondo cui il referendum propositivo, dunque, «rappresenta in realtà uno strumento in mano all’opposizione – interna o esterna al Parlamento – che indebolisce la maggioranza di governo. [...]. La proposta di riforma del 71 non suggerisce un controllo sul Parlamento, ma fa nascere un legislatore alternativo che origina, per quanto riguarda l’iniziativa della legge, dal Comitato promotore e per

Sarebbe, questo, a ben vedere, un ulteriore trionfo dell'idea di «*governance*» sulla democrazia parlamentare (che invece conosce il solo concetto di «*government*» nell'«interesse pubblico»¹⁷⁴), indice di una progressiva ed inarrestabile affermazione degli «interessi specifici per cose circoscritte» a scapito dell'«*agorà*», luogo di discussione «del bene comune»¹⁷⁵.

Ed in un tale scenario, la domanda a cui dover trovare risposte sufficientemente valide in relazione ai gruppi sembra farsi ancora più specifica e complessa: chi e che cosa potrebbero rappresentare i gruppi parlamentari? La rappresentanza, invero, come ha illustrato Carl Schmitt, è necessariamente un «qualcosa di esistenziale». Nel senso che «rappresentare» non può che significare «rendere visibile e illustrare un essere invisibile per mezzo di un essere che è presente pubblicamente»¹⁷⁶.

Poiché il rischio, come s'è cercato di illustrare, è quello che ad essere rappresentati dai gruppi in Parlamento potrebbero non essere più soltanto i partiti politici o una frazione del corpo elettorale, bisognerebbe anche pensare a come evitare che soggetti «invisibili» (le *élites* su tutti), possano di fatto rimanere tali nelle istituzioni politiche. La «trasparenza», come del resto ha da ultimo esplicitato

quanto riguarda la decisione da un limitato numero di elettori, che possono mettere in scacco la maggioranza scelta dagli elettori ed il governo da questa espresso. Questo sembra un punto dirimente. In linea di principio, il Comitato promotore non potrà essere formato che da esponenti di un partito della minoranza o da una lobby potente ed organizzata che sostiene l'incapacità della maggioranza parlamentare a legiferare. Non solo. Se il Parlamento attraverso una deliberazione che ha luogo al suo interno dovesse modificare la proposta di legge, il Comitato promotore diventa automaticamente l'arbitro del possibile referendum. Esso sfida, dunque, la maggioranza parlamentare che deve piegarsi alla sua volontà e, se così vuole il Comitato, lasciare che gli elettori, senza deliberazione e possibilità di emendamenti, con un sì o con un no, si sostituiscano al Parlamento limitandosi ad una sorta di acclamazione o di bocciatura (senza argomenti) della proposta di legge di origine extra parlamentare. Il parlamento e la maggioranza eletta potrebbero essere sconfitti. Ed i veri rappresentanti del popolo sarebbero i membri del comitato promotore che hanno condotto il «popolo» (come al solito, si fa per dire) a sconfiggere il Parlamento. O forse si dovrebbe specificare che i membri del Comitato promotore devono sedere in parlamento e negoziare il contenuto della legge con la maggioranza parlamentare. Sicché esisterebbero rappresentanti eletti e rappresentanti autonominati a furore di 500 mila firme. Si frantuma in tal modo la natura della rappresentanza».

¹⁷⁴ Su cui insisteva, già, A. PIZZORUSSO, *Interesse pubblico e interessi pubblici*, in *Rivista Trimestrale di Diritto e Procedura Civile*, 1972, pp. 57 ss.

¹⁷⁵ A. DENEULT, *Governance. Il management totalitario*, Neri Pozza Editore, Vicenza, 2018, p. 19.

¹⁷⁶ C. SCHMITT, *Dottrina della costituzione*, Giuffrè, Milano, 1984, p. 277. In senso analogo, si veda, anche, G. LEIBHOLZ, *La rappresentazione nella democrazia*, Giuffrè, Milano, 1989, pp. 70 ss.

anche il giudice delle leggi, è «un corollario del principio democratico (art. 1 Cost.)» che dovrebbe infondere «tutti gli aspetti rilevanti della vita pubblica e istituzionale»¹⁷⁷.

¹⁷⁷ Così Corte cost., sent. n. 20 del 2019, *Considerato in diritto* 2.2.