

**OSSERVATORIO COSTITUZIONALE**

Codice ISSN: 2283-7515

Fasc. 6/2022

Data: 6 dicembre 2022

***Il senatore elettivo “non iscritto” ad alcun Gruppo: nota al nuovo articolo 14,  
primo comma del Regolamento\****

*di **Guglielmo Agolino** – Dottorando di ricerca in Scienze giuridiche presso l’Università di Modena e Reggio Emilia e Cultore della materia in Diritto costituzionale presso l’Università di Parma*

TITLE: Elective senator 'non-attached' with any Group: note to new Rule 14(1) of the Rules of Procedure

ABSTRACT: La riduzione del numero dei parlamentari ha dato impulso a nuove proposte di modifica dei Regolamenti interni della Camera dei deputati e del Senato della Repubblica. Lo scioglimento anticipato delle Camere nella XVIII legislatura ha consentito solo al Senato della Repubblica di approvare una riforma del proprio Regolamento prima della formazione delle nuove Camere. Tra le misure approvate, alcune mirano a contrastare il fenomeno del c.d. “transfughismo”. Tra di esse, il presente contributo analizzerà la disciplina del senatore elettivo “non iscritto” ad alcun Gruppo. Si valuterà tale scelta, prendendo in esame altresì l’esperienza dei “deputati non iscritti” presente nel Regolamento interno del Parlamento europeo e avendo riguardo alle possibili ricadute della nuova disciplina sull’esercizio del libero mandato parlamentare del senatore elettivo “non iscritto”.

The reducing number of MPs gave impulse to new proposals to amend the Rules of Procedure of the Chamber of Deputies and the Senate of the Republic. The anticipated dissolutions of the

---

\* Lavoro sottoposto a referaggio secondo le linee guida della Rivista.

Chambers in the 18th legislature permitted only to the Senate of the Republic to approve a reform of its Rules of Procedure before the new Chambers were elected. Among the measures approved, some aim to contrast the phenomenon of so-called 'transfugalism'. Among them, this paper will investigate the discipline of the elected senator 'non-attached' with any Group. This measure will be analysed, also taking consideration of the experience of 'non-attached MEPs' in the Rules of Procedure of the European Parliament and having regard to the possible effects of the new discipline on the exercise of the free parliamentary mandate of the 'non-attached' elective senator.

**KEYWORDS:** Senato della Repubblica, Regolamento parlamentare; Gruppi parlamentari; senatore “non iscritto”; transfughismo; Senate of the Republic; Rules of Procedure; parliamentary groups; senator 'not registered'; transfughism

**SOMMARIO:** 1. Le proposte di modifica dei regolamenti di Camera e Senato alla luce della riduzione del numero dei parlamentari: norme contro il fenomeno del “transfughismo”. – 2. Lo *status* del parlamentare “non iscritto” nella proposta del Partito democratico. – 3. Il senatore elettivo “non iscritto” nella novella del Regolamento del Senato della Repubblica. – 4. ...segue: un parlamentare allo stato “gassoso”? – 5. I deputati “non iscritti” nel Parlamento europeo. – 6. Il contrasto regolamentare al transfughismo e il paradosso di Achille e la tartaruga.

### **1. Le proposte di modifica dei regolamenti di Camera e Senato alla luce della riduzione del numero dei parlamentari: norme contro il fenomeno del “transfughismo”**

Il taglio del numero dei parlamentari ad opera della legge costituzionale n. 1/2020, confermata dal referendum costituzionale del 20 e 21 settembre 2020, ha aperto il dibattito sulla conseguente necessità di ricalibrare i regolamenti parlamentari alla luce di tale diminuzione <sup>1</sup>.

---

<sup>1</sup> In particolare, anche se non sarà questa la sede per affrontare tale discussione, i temi attorno ai quali si è sviluppato il dibattito sulle modifiche regolamentari hanno principalmente investito alcuni aspetti: a) l'adeguamento di maggioranze/quorum, b) il numero delle Commissioni e dei loro componenti, c) i criteri “quantitativi” per la costituzione dei Gruppi parlamentari, sia ad inizio che durante la legislatura, e così via. Per alcune “tracce” di tale dibattito, si veda C. TUCCIARELLI, *Organizzazione e funzionamento delle Camere: quale impatto a seguito della riduzione del numero dei parlamentari*, in *Riv. trim. di scienza dell'amm.*, 1/2022; V. DI PORTO, *Le riforme al regolamento del Senato conseguenti alla riduzione del numero dei parlamentari: una cronistoria con un finale da*

L'esigenza di tali "aggiustamenti" è stata l'occasione, tuttavia, per tentare di introdurre disposizioni per «porre fine al trasformismo», come da subito indicato dagli stessi proponenti<sup>2</sup>, mediante vere e proprie clausole "anti-transfughismo", volte cioè a restringere e limitare, nei limiti del possibile, il poco commendevole fenomeno dei "cambi di casacca" da parte dei parlamentari<sup>3</sup>.

Il tema, in vero assai impellente, è stato affrontato, principalmente, dalle proposte di modifica dei regolamenti parlamentari avanzate dal Partito democratico sia alla Camera dei deputati che al Senato della Repubblica nel corso della XVIII legislatura. Esse intendevano porre un argine a questo fenomeno attraverso l'introduzione di una serie vincoli, così sinteticamente riassumibili : i) decadenza dalle cariche assunte all'interno del Parlamento (es. Vicepresidente, segretario, ecc.) per chi decida di abbandonare il gruppo parlamentare corrispondente alla formazione politica nelle cui liste è stato eletto<sup>4</sup>; ii) modifica della disciplina dei contributi finanziari destinati annualmente ai Gruppi parlamentari; iii) ipotesi del parlamentare "non iscritto" ad alcun Gruppo, nel caso in cui, salvo limitate ipotesi, quest'ultimo lasci il gruppo di provenienza.

---

*svelare*, in *Rassegna parlamentare*, 3/2021; R. IBRIDO, *La riduzione del numero dei parlamentari ed il "cantiere" delle riforme regolamentari*, in *Rassegna parlamentare*, 3/2021; L. VIOLINI, S. TRANCOSSI, *L'effetto della riduzione del numero dei parlamentari sulle dinamiche di ciascuna Camera: le modifiche dei regolamenti parlamentari*, in *dirittifondamenti.it*, fasc. 1/2021; N. LUPO, *Riduzione del numero dei parlamentari e organizzazione interna delle Camere*, in *Forum di Quaderni Costituzionali*, 3/2020; L. GIANNITI, N. LUPO, *Le conseguenze della riduzione dei parlamentari sui regolamenti di Camera e Senato*, in *Quaderni Costituzionali*, 3/2020.

<sup>2</sup> *La Riforma dei regolamenti parlamentari per porre fine al trasformismo*, in *partitodemocratico.it*, 28 giugno 2021, disponibile al seguente indirizzo web <https://www.partitodemocratico.it/riforme-istituzionali/la-riforma-dei-regolamenti-parlamentari-per-porre-fine-al-trasformismo/>.

<sup>3</sup> Il tema, negli ultimi anni, è stato particolarmente al centro del dibattito dottrinale, anche in ragione delle modifiche che hanno interessato il Regolamento del Senato della Repubblica sul finire della XVII Legislatura. Sulla riforma dei Regolamenti parlamentari del 2017 si vedano S. CURRERI, *Gruppi parlamentari e norme anti-transfughismo*, in *Il Filangeri*, Napoli, 2016; C. MEOLI, *Sulla crisi della rappresentanza parlamentare e il transfughismo*, in *GiustAmm.it*, 9/2016; S. CURRERI, *Gruppi politici, libertà di mandato e norme anti-transfughismo*, in *Federalismi*, 6/2017; C. PINELLI, *Libertà di mandato dei parlamentari e rimedi contro il transfughismo*, in *Federalismi.it*, 13/2018. Sulla modifica del Regolamento parlamentare del Senato della Repubblica T. F. GIUPPONI, *La riforma del regolamento del Senato e il travagliato avvio della XVIII legislatura*, in *Lo Stato*, 10/2018; N. LUPO, *Le nuove regole sui gruppi (ma solo al Senato)*, in *Quaderni costituzionali*, 1/2018; A. I. ARENA, *Su alcuni aspetti della "riforma organica" del regolamento del Senato (primi interrogativi e impressioni)*, in *Rassegna parlamentare*, 1/2018; E. LA FAUCI, *La riforma del regolamento del Senato sui gruppi parlamentari: innovazione formale o rivoluzione sostanziale?*, in *Gruppo di Pisa*, 2/2020.

<sup>4</sup> Sul tema, in verità, al Senato della Repubblica si è già intervenuto nel corso della XVII legislatura con la modifica del Regolamento parlamentare. In particolare, alcune norme hanno cercato di introdurre disposizioni anti-transfuga, tra cui appunto la previsione della decadenza dalle cariche dell'ufficio di Presidenza del Senato e delle Commissioni per i Vicepresidenti e i segretari che cessino a far parte del Gruppo di appartenenza. Si veda, L. GIANNITI, N. LUPO, *Corso di Diritto parlamentare*, Bologna, 2018, p. 129.

A tale ultimo aspetto delle proposte in esame si orienteranno le riflessioni che seguono, al fine di descriverne la disciplina proposta e valutarne il percorso compiuto nella prospettiva – sia di *de iure condito* che di *de iure condendo* - delle modifiche dei regolamenti parlamentari approvate.

## 2. Lo status del parlamentare “non iscritto” nella proposta del Partito democratico

La proposta di inserire un nuovo *status* del parlamentare<sup>5</sup> - quello appunto del “non iscritto” - è stata avanzata dalle iniziative di modifiche regolamentari del Partito democratico. In particolare, alla Camera dei deputati<sup>6</sup>, si è proposto di impedire che un deputato nel corso della legislatura possa «passare da un Gruppo all’altro, o da un Gruppo al Gruppo Misto, prevedendo (salve limitatissime eccezioni)» come «possibilità di modifica dello status di appartenente ad un Gruppo che si realizza all’inizio della legislatura – la figura del “deputato non iscritto ad alcun Gruppo” (articolo 14, comma 5 r. C.)»<sup>7</sup>.

La medesima disposizione era contenuta, al Senato della Repubblica, nella proposta dell’A.S. Doc. II n. 9<sup>8</sup> con la quale si proponeva di introdurre lo *status* di “senatore non iscritto ad alcun

<sup>5</sup> Per una ricostruzione sullo *status* del parlamentare, in particolare sulle garanzie a tutela della funzione parlamentare, si v. M. CERASE, *art. 68*, in R. BIFULCO, A. CELOTTO, M. OLIVETTI (a cura di), *Commentario alla Costituzione*, vol. II, Torino 2006; M. CUNIBERTI, *Articolo 68*, in F. CLEMENTI, L. CUOCOLO, F. ROSA, G. E. VIGEVANI (A cura di), *La Costituzione italiana*, vol. II, Bologna, 2021. Si rinvia, inoltre, a P. CARNEVALE, *Il Parlamento*, in F. MODUGNO (a cura di), *Diritto Pubblico*, Torino, 2019, p. 356 ss.; R. BIN, G. PITRUZZELLA, *Diritto costituzionale*, Torino, 2018, p. 248 ss.; L. GIANNITI, N. LUPO, *Corso di Diritto parlamentare*, cit., pp. 83 ss.; L. CIAURRO, V. DI CIOLO, *Il diritto parlamentare nella teoria e nella pratica*, Milano, 2013, p. 111 ss.; R. DICKMAN, *Il Parlamento italiano*, Napoli, 2018, pp. 97 ss. Sulle prerogative costituzionali, nel suo complesso, si rinvia, tra tutti, a G. F. CIAURRO, *Prerogative costituzionali*, in *Enc. dir.*, XXXV, Milano, 1986.

<sup>6</sup> Il riferimento è all’A.C. Doc II n. 22 recante *Modifiche al Regolamento conseguenti alla riduzione del numero dei deputati, per la razionalizzazione delle procedure parlamentari, per garantire la rappresentatività dei Gruppi, per la disciplina dell’esame delle proposte di legge d’iniziativa popolare e dei Consigli regionali, nonché in materia di prorogatio degli organi di tutela giurisdizionale*, presentato alla Presidenza della Camera dei deputati in data 28 giugno 2021 su iniziativa dei deputati Giorgis, Serracchiani, Fiano e Ceccanti. La proposta è disponibile al seguente indirizzo web: [http://documenti.camera.it/\\_dati/leg18/lavori/documentiparlamentari/indiceetesti/002/022/intero.pdf](http://documenti.camera.it/_dati/leg18/lavori/documentiparlamentari/indiceetesti/002/022/intero.pdf)

<sup>7</sup> Si veda la relazione illustrativa alla proposta di modifica Doc. II n. 22, cit. p. 2.

<sup>8</sup> La proposta, presentata alla Presidenza del Senato della Repubblica in data 1° luglio 2021 su iniziativa dei senatori Parrini, Malpezzi e Valente, recante *Modifiche agli articoli 5, 14, 15, 16, 21, 22, 36, 41, 43, 55, 56, 74, 95, 99, 100, 102, 105, 109, 127, 142, 157 e 161, nonché introduzione dell’articolo 77-bis, conseguenti alla riduzione del numero dei parlamentari, per la razionalizzazione delle procedure parlamentari, per garantire la rappresentatività dei Gruppi*

Gruppo” (articolo 14, comma 4, r.S.)<sup>9</sup> anche per i parlamentari di natura elettiva, ammettendo così a questi senatori la possibilità di trovarsi nella condizione di “non iscritto”, ipotesi finora limitata, a seguito della novella del 2017, ai senatori di diritto ed a vita in ragione della loro natura non elettiva. Tra le “limitatissime eccezioni”, per far salvo l’obbligo di attribuzione dello *status* di “non iscritto” al parlamentare fuoriuscito, vi erano alcune e specifiche ipotesi<sup>10</sup>.

In entrambe le proposte, come si legge nelle relazioni illustrative, si disciplinava la conseguente assegnazione del parlamentare “non iscritto” nelle Commissioni, che avrebbe dovuto tenere conto «anche nella distribuzione di quelli che non siano rientrati in tale ripartizione, della composizione numerica delle Commissioni e del rapporto tra maggioranza ed opposizioni» (art. 19, comma 2, r.C, come da novella).

Allo stesso tempo, si prevedevano norme per garantire l’esercizio delle prerogative<sup>11</sup> del parlamentare “non iscritto”, «in conformità all’articolo 67 della Costituzione e al fondamentale principio, che in tale articolo è sancito, del “divieto di mandato imperativo”»<sup>12</sup>.

---

*parlamentari e per contrastare i cambi di Gruppo parlamentare da parte dei Senatori*, è disponibile al seguente indirizzo web: <https://www.senato.it/service/PDF/PDFServer/DF/362504.pdf>

<sup>9</sup> L’ipotesi del senatore “non iscritto” ad alcun gruppo non deve essere fraintesa, tuttavia, con la proposta di modifica del Regolamento di cui al Doc. II n. 10, d’iniziativa del sen. Santangelo, che invece prevedeva di introdurre il “Gruppo dei non iscritti”, nella sostanza operando «una modifica terminologia del Gruppo misto in Gruppo dei non iscritti» e non l’introduzione di un nuovo *status* del parlamentare. La proposta, presentata alla Presidenza del Senato della Repubblica in data 8 luglio 2021 su iniziativa del sen. Santangelo, recante *Modifiche al Regolamento del Senato in coerenza con gli effetti della legge costituzionale n. 1 del 2020* è disponibile al seguente indirizzo web: <https://www.senato.it/service/PDF/PDFServer/BGT/1307188.pdf>

<sup>10</sup> Tra queste, in particolare, quella prevista nell’art. 14, comma 2, della proposta di modifica del Regolamento della Camera (presente all’art. 14, comma 4 del Regolamento Senato, così come verrebbe novellato) secondo cui «è ammessa la costituzione di Gruppi che risultino composti esclusivamente da deputati provenienti da un unico Gruppo parlamentare, purché in misura pari ad almeno un quinto dei componenti di tale Gruppo e comunque in numero non inferiore a dieci, e che rappresentino, in forza di elementi certi ed inequivoci, un partito o un movimento politico organizzato nel Paese».

<sup>11</sup> Per una «premessa terminologica» sul termine “prerogativa”, si rinvia alle riflessioni di G. F. CIAURRO, di cui si segnala l’appunto dell’A., secondo cui «anche nelle accezioni che più direttamente interessano l’ambito del diritto pubblico, il termine “prerogativa” è tuttora impiegato in una molteplicità di significati, spesso promiscuamente con altri termini, come “privilegio”, “immunità”, “guarentigia”». G. F. CIAURRO, *Prerogative costituzionali*, cit.

<sup>12</sup> Si veda la relazione illustrativa alla proposta di modifica Doc. II n. 22, cit. p. 2. Tra queste, a titolo di esempio, le disposizioni che le proposte in esame intendono introdurre all’art. 50, comma 1, r.C (e all’art. 161, comma 3-sexies, r. S) nelle quali si prevede che, per le votazioni alla Camera (e per le sole votazioni di fiducia al Senato) «il Presidente [...] stabilendo le modalità e i limiti di tempo degli interventi» assicura «altresì tempi e modalità di intervento ai deputati non iscritti ad alcun Gruppo». Oppure, ancora, quelle dell’art. 24, comma 7, r.C. (che non trova corrispondenza nella proposta del Senato), secondo cui nelle discussioni: «il tempo restante è riservato agli interventi che i deputati chiedano di svolgere a titolo personale, comunicandolo prima dell’inizio della discussione, e agli interventi dei deputati

Ora, la disciplina in esame deve essere vista nell'intarsio con altre proposte di modifiche regolamentari avanzate. Queste, benché apparentemente riguardino altri aspetti, e cioè il finanziamento dei Gruppi parlamentari, intendono incidere sulla riduzione della mobilità parlamentare.

In questo senso, infatti, si dirige la proposta di modifica della disciplina per l'erogazione dei contributi a carico del Senato della Repubblica a favore dei Gruppi parlamentari. La nuova formulazione dell'art. 16, primo comma r.S. avrebbe previsto che «le variazioni nella consistenza numerica dei Gruppi parlamentari, derivanti dall'adesione di senatori provenienti da altri Gruppi o precedentemente non iscritti, non determinano rimodulazioni nell'importo del contributo». In altre parole, l'eventuale "attrazione" di nuovi senatori, provenienti da altri Gruppi, non avrebbe provocato un aumento, per il Gruppo di approdo, del contributo in favore di questo, sul presupposto che spesso il fenomeno del transfughismo viene anche stimolato dai Gruppi al solo fine di far così aumentare la loro dotazione finanziaria<sup>13</sup>. Allo stesso tempo, va notato, l'importo dei contributi a favore di un gruppo avrebbe potuto essere «soggetto a rimodulazione nel solo caso di riduzione della consistenza numerica del Gruppo» (art. 16, primo comma, cpv, r. S).

In sostanza, e in estrema sintesi, alla luce di una lettura per intero del comma in esame, l'acquisto di nuovi senatori avrebbe determinato un aumento del contributo al gruppo, mentre la perdita di componenti di un gruppo avrebbe provocato una riduzione, e non una invarianza, del contributo. Proprio su tale ultimo aspetto, sarebbe stato utile intendere a che scopo si sarebbero utilizzati i fondi, in eccesso, derivanti dalla riduzione del contributo ai Gruppi parlamentari la cui consistenza numerica si fosse ridotta. A tal proposito, si sarebbe potuto pensare di destinare tale risparmio a finanziare l'attività dei parlamentari "non iscritti".

---

non iscritti ad alcun Gruppo». Inoltre, all'art. 83, comma 1, r. C. (e all'art. 109, comma 2, r. S) viene previsto che: «Il Presidente concede la parola ad un deputato per ciascuna delle componenti politiche costituite nel Gruppo misto, ai deputati che intendano esporre posizioni dissenzianti rispetto a quelle dei propri Gruppi nonché ai deputati non iscritti ad alcun Gruppo che ne facciano richiesta, stabilendo le modalità e i limiti di tempo degli interventi». O ancora, infine, all'art. 125, comma 2, r.C., il secondo periodo è sostituito dal seguente: «Qualora ne sia fatta richiesta, il presidente concede altresì la parola ad un deputato per ciascuna delle componenti politiche costituite nel Gruppo misto, nonché ai deputati non iscritti ad alcun Gruppo che ne facciano richiesta, stabilendo le modalità e i limiti di tempo degli interventi»

<sup>13</sup> L'importanza di tale disposizione è nel senso di disincentivare la mobilità parlamentare è trattata anche in D. PICCIONE, *Riduzione del numero dei parlamentari e funzionamento dei collegi di Senato e Camera: metodo e prospettive della revisione regolamentare*, in *Riv. trim. di scienza dell'amm.*, 1/2022, pp. 11.

### **3. Il senatore elettivo “non iscritto” nella novella del Regolamento del Senato della Repubblica**

Il percorso di modifica dei regolamenti parlamentari, di cui qui si sta menzionando il solo profilo specifico del parlamentare “non iscritto”, ha visto, oltre a quelle in esame, diverse altre proposte di modifica avanzate da altri Gruppi parlamentari sia alla Camera dei deputati che al Senato della Repubblica<sup>14</sup>. Nessuna di queste, è utile ricordare ai fini dell’analisi che si sta conducendo, conteneva al suo interno la previsione del parlamentare “non iscritto”.

Il dibattito sulle diverse modifiche avanzate ha condotto le Giunte per il Regolamento dei due rami del Parlamento a adottare un testo base da sottoporre all’esame delle rispettive Assemblee.

Difatti, il 18 gennaio 2022, la Giunta per il Regolamento del Senato della Repubblica ha adottato un testo base, “sintesi” delle cinque proposte depositate, licenziato da un apposito Comitato ristretto e redatto tenendo conto delle modifiche avanzate dai relatori. Per quanto qui di interesse, è necessario da subito sottolineare che la disciplina del “senatore non iscritto ad alcun Gruppo” di natura elettiva viene, ad una prima lettura, conservata. Nondimeno, essa è presente in una nuova formulazione, come si dirà appena oltre, che sembra abbandonare il rigore della proposta avanzata dall’A.S. Doc. II, n. 9, per assumere toni più morbidi e una diversa connotazione.

Prima di passare all’analisi di tale normativa “di risulta”, deve dirsi invece, che alla Camera dei deputati, il 17 febbraio 2022, la Giunta per il Regolamento ha adottato un testo base, sintesi delle tre proposte depositate<sup>15</sup>, nel quale invece la disciplina del “deputato non iscritto ad alcun Gruppo” viene espunta. Il testo base, dunque, tace del tutto su tale innovazione. Sembra pertanto, almeno per il momento, allontanarsi l’ipotesi di introdurre tale innovazione nell’ordinamento interno della Camera dei deputati. Una scelta che non coincide con la posizione del Senato della Repubblica.

Il Regolamento interno del Senato della Repubblica, infatti, manterrebbe lo *status* del “senatore non iscritto ad alcun Gruppo”, nella formulazione del nuovo art. 14, primo comma, secondo cui verrebbero altresì «considerati non iscritti ad alcun Gruppo parlamentare i Senatori che si dimettono

---

<sup>14</sup> Per una descrizione più ampia dell’iter di modifica del Regolamento e delle diverse proposte avanzate sul tema si veda la ricognizione di L. DE CARLO, *L’adattamento del Regolamento del Senato alla riduzione del numero dei parlamentari: prime osservazioni*, in *Forum di Quaderni Costituzionali*, 3/2022.

<sup>15</sup> Il testo base, elaborato dai deputati Simone Baldelli ed Emanuele Fiano, è consultabile online <http://documenti.camera.it/leg18/resoconti/commissioni/bollettini/pdf/2022/02/17/leg.18.bol0743.data20220217.com15.pdf>

dal Gruppo di appartenenza, ivi compreso il Gruppo misto, o ne vengono espulsi, *salvo che entro il termine di tre giorni abbiano aderito a un altro Gruppo già costituito, ad eccezione del Gruppo misto, previa autorizzazione del Presidente del Gruppo stesso* [enfasi mia]»

Si tratta, con tutta evidenza, di un mutamento non indifferente rispetto alla proposta dell’A.S. Doc. II n. 9. Nella nuova formulazione, infatti, viene comunque fatta salva la possibilità per il parlamentare di cambiare, *sempre e comunque*, gruppo di appartenenza nel corso della legislatura, purché ciò avvenga entro tre giorni dalle dimissioni dal gruppo di appartenenza, ed ovviamente con l’autorizzazione del Presidente del Gruppo di “nuovo approdo”. In sostanza, con tale nuova formulazione, sembrerebbe essere di molto ridimensionata la funzione deterrente della disciplina del senatore “non iscritto”. Infatti, se questa, allo scopo di disincentivare i cambi di casacca per renderli politicamente poco “sostenibili”, impediva - salvo le limitatissime eccezioni cui si è fatto cenno<sup>16</sup> - di transitare da un Gruppo ad un altro, compreso il Gruppo misto<sup>17</sup>, obbligando il transfuga a ritrovarsi nella condizione di “non iscritto” per tutto il corso della legislatura, la nuova formulazione del testo base lascia impregiudicata tale possibilità.

Sembrerebbe così rimanere, esclusivamente, il divieto di transitare dal gruppo di provenienza al Gruppo misto, giacché dopo il terzo giorno non si verrebbe, nel caso di mancata opzione a favore di altro gruppo, assegnati al Gruppo misto, ma direttamente inseriti tra i “non iscritti”. L’attribuzione al Gruppo misto, dunque, potrebbe verificarsi, in caso di mancata opzione del senatore fuoriuscito, solo nell’ipotesi in cui il Gruppo di appartenenza cessi di esistere (nuovo art. 14, comma 9 del r.S.). Così facendo, come detto, verrebbe meno una parte sostanziale dell’effetto “anti-transfughismo” della disciplina del parlamentare “non iscritto” in origine proposta.

Nondimeno, deve rilevarsi che essa potrebbe comunque continuare a produrre qualche conseguenza in merito. Difatti, l’impossibilità, comunque offerta dalla nuova disciplina, di far lievitare nel corso della legislatura, salvo limitate ipotesi, la composizione numerica del Gruppo misto, evita che questo possa essere utilizzato come “gruppo di raffreddamento” da parte dei senatori che, dopo un breve periodo di stanza in tale gruppo, spesso perché in attesa che si allievino

---

<sup>16</sup> Si rinvia, a questo proposito, alla nota 11.

<sup>17</sup> Sulla presenza di tale Gruppo nel nostro ordinamento parlamentare, si notino le posizioni *tranchant* di A. CIANCIO, secondo cui il Gruppo misto dovrebbe lasciare spazio alla semplice figura del parlamentare “non iscritto”, o “indipendente”. A. CIANCIO, *I gruppi parlamentari. Studio intorno a una manifestazione del pluralismo politico*, Milano, 2008, pp. 300 ss; *contra*, invece, 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, pp. 41-42.



le tensioni di natura politica conseguenti all'abbandono del gruppo di appartenenza, transitino verso nuovi Gruppi.

#### **4. ...segue: un parlamentare allo stato "gassoso"?**

Lo scioglimento anticipato delle Camere, avvenuto il 21 luglio scorso<sup>18</sup>, non ha impedito di approvare, al Senato<sup>19</sup>, le modifiche al Regolamento, tra cui l'introduzione della figura del senatore elettivo non iscritto ad alcun Gruppo<sup>20</sup>.

Con la chiusura anticipata della XVIII legislatura, dunque, esse entreranno in vigore a partire dalla XIX legislatura e per il solo Senato della Repubblica. Infatti, la Camera dei deputati, ancorché il testo base licenziato dalla Giunta avesse espunto la figura del "deputato non iscritto"<sup>21</sup>, non è riuscita ad approvare l'intero impianto delle modifiche al Regolamento<sup>22</sup>. Di talché, la nuova legislatura è iniziata con 230 deputati in meno, ma senza aver adeguato il Regolamento interno a tale riduzione.

Vale la pena, ora, svolgere qualche considerazione in merito alla figura del "non iscritto". Infatti, la novella del Senato pare portare alcune ricadute attorno all'esercizio del mandato<sup>23</sup> del singolo

---

<sup>18</sup> Decreto del Presidente della Repubblica, 21 luglio 2022, n. 96 "Scioglimento del Senato della Repubblica e della Camera dei deputati" (22G00106) (GU Serie Generale n.169 del 21-07-2022) <https://www.gazzettaufficiale.it/eli/id/2022/07/21/22G00106/sg>

<sup>19</sup> Nel corso della seduta del 27 luglio 2022, l'Assemblea di palazzo Madama, ha infatti, proceduto all'approvazione di diverse modifiche del Regolamento interno. Res. sten. sed. n. 456 al link

<https://www.senato.it/service/PDF/PDFServer/BGT/01358327.pdf>

<sup>20</sup> Non hanno, invece, passato il vaglio sia della Giunta per il Regolamento che dell'Assemblea le disposizioni di natura finanziaria anti-transfughismo proposte dal Partito democratico..

<sup>21</sup> Una asimmetria che, in una fase ancora *de iure condendo* del Regolamento della Camera dei deputati, sconsiglia di non ritornare sul tema ora che la nuova legislatura si dovrà occupare di calibrare le norme interne alla riduzione del numero dei parlamentari. Ciò al fine di evitare, in un verso o nell'altro, distonie evidenti tra i regolamenti delle due Camere su questo aspetto.

<sup>22</sup> Sul tema, si v. S. CURRERI, *Modifiche al regolamento parlamentare in periodo di prorogatio: occorre l'unanimità dei gruppi?*, in *laCostituzione.info*, 27 luglio 2022, consultabile online al seguente link <https://www.lacostituzione.info/index.php/2022/07/27/modifiche-al-regolamento-parlamentare-in-periodo-di-prorogatio-occorre-lunanimita-dei-gruppi/>

<sup>23</sup> In tema di libero mandato parlamentare, si veda, su tutti, N. ZANON, *Il libero mandato parlamentare Saggio critico sull'articolo 67 della Costituzione*, Milano, 1991. Più, recentemente, invece i contributi di G. AZZARITI, *Il rapporto partito-eletto: per un'interpretazione evolutiva dell'art. 67 Costituzione*, in *Politica del diritto*, 3/2013; E. RINALDI, *Divieto di mandato imperativo e disciplina dei gruppi parlamentari*, in *costituzionalismo.it*, 2/2017; G.

senatore “non iscritto”, poiché la mancata iscrizione a un Gruppo reca con sé una serie di conseguenze in grado di “dimidiare” l’azione del singolo parlamentare. Così, il senatore “non iscritto” si trasforma, quasi, in un parlamentare allo “stato gassoso” perché privato, come si vedrà, di una serie di poteri spettanti, invece, al parlamentare iscritto ad un Gruppo.

Benché nella nuova formulazione il Regolamento si preoccupi di garantire al “non iscritto” «proporzionati tempi di intervento» (art. 14, comma 1), anche in relazione alle dichiarazioni di voto (art. 109, comma 2-bis, cpv), non si cura poi, forse volutamente, di far riferimento in altri casi ai senatori “non iscritti”. Da qui, appunto, la *deminutio* che subisce il senatore “non iscritto” nell’esercizio del mandato parlamentare<sup>24</sup>.

In primo luogo, non viene ad egli assicurata, come invece è previsto dall’art. 16 per i Gruppi parlamentari, la disponibilità di locali, attrezzature e di un contributo annuale, a carico del bilancio del Senato, per il sostegno delle sue attività. In questo caso, probabilmente, l’assenza è voluta proprio per incentivare l’effetto deterrente della scelta di non aderire ad alcun Gruppo. Ciò sul presupposto che la perdita di tali “*commodities*” per il parlamentare “non iscritto” rappresenterebbe un disincentivo alla mobilità dal Gruppo di appartenenza. In questa prospettiva, trova conferma l’orientamento “sanzionatorio” dello *status* del “non iscritto”. Se così non fosse stato, infatti, ben si sarebbe potuto prevedere una disciplina di tale aspetto, come avviene al Parlamento europeo.

Non solo, oltre a questa prima perdita, il senatore “non iscritto” non godrebbe di alcuni poteri, anche rilevanti, che stando alla lettera del Regolamento possono essere esercitati dal singolo parlamentare solo in virtù della sua appartenenza ad un Gruppo. Questi, in particolare, interessano

---

DEMURO, *Il diritto individuale al libero mandato parlamentare*, in *federalismi.it*, 13/2018; R. CALVANO, *La democrazia interna, il libero mandato parlamentare e il dottor Stranamore*, in *federalismi.it*, 13/2018; A. CIANCIO, *La garanzia del libero mandato parlamentare tra disciplina di gruppo e trasformazioni dei partiti*, in *dirittifondamentali.it*, 1/2021; A. FRICANO, *Apologia del libero mandato parlamentare: quale futuro per una guarentigia in crisi?*, in *Rivista Gruppo di Pisa*, 1/2021; F. SICURO, *Alcune riflessioni sul principio del libero mandato parlamentare*, in *Rivista Gruppo di Pisa*, 1/2022.

<sup>24</sup> Come correttamente notato infatti in «questa chiave di lettura, possono essere intese come condizioni di sfavore per lo status del non iscritto tutte le norme che parametrano all’articolazione dei gruppi la rappresentanza in seno agli organi collegiali, primi fra tutti il Consiglio di presidenza e la Conferenza dei Capigruppo, ma anche la Giunta per il regolamento e la Giunta delle elezioni e delle immunità parlamentari». E. GRIGLIO, *Il rapporto tra gruppi, partiti e singoli eletti nel nuovo regolamento del Senato. Spunti di riflessione a margine dell’esperienza comparata*, in *Federalismi.it*, 30/2022, p. 64-65.

alcune delle principali funzioni parlamentari<sup>25</sup>, con relative ricadute sulla capacità del “non iscritto” di partecipare ai procedimenti organizzatori, conoscitivi e ispettivi, di indirizzo, legislativi<sup>26</sup>.

Quanto alla funzione di controllo deve rilevarsi come il senatore “non iscritto” non potrebbe disporre sia delle interrogazioni a risposta immediata (c.d. “Question time”) che delle interpellanze con procedimento abbreviato.

Le prime, sia in Assemblea che in Commissione, poiché ai sensi dell’art. 151-bis, comma 1-bis e 6-bis r.S possono essere presentate solo da «un Senatore per ciascun Gruppo [...] per il tramite del Presidente del Gruppo al quale appartiene». Da qui, come si vede, l’impossibilità per il senatore “non iscritto”, non menzionato dalla norma, di poter presentare interrogazioni a risposta immediata, non essendo iscritto ad alcun Gruppo e non avendo alcun Presidente di Gruppo cui far riferimento.

Le seconde poiché ai sensi dell’art 156-bis, primo comma, r.S. possono essere presentate dai «Presidenti dei Gruppi parlamentari, a nome dei rispettivi Gruppi» e dai «rappresentanti delle componenti politiche del Gruppo misto» per «non più di una interpellanza di Gruppo al mese». Anche in questo caso, essendo il procedimento abbreviato una prerogativa offerta ad un Gruppo (o alle componenti politiche del Gruppo misto) il senatore “non iscritto” non potrebbe accedervi.

Allo stesso modo, il parlamentare “non iscritto” non viene menzionato nei criteri di composizione delle Commissioni d’inchiesta, che ai sensi dell’art. 162 r.S. sono nominate «in modo che la sua composizione rispecchi la proporzione dei Gruppi parlamentari», in rima con la disposizione dell’art. 82, secondo comma, Cost. A questo si aggiunga che pure per la composizione

---

<sup>25</sup> Sulla classificazione delle funzioni parlamentari la dottrina non sempre è concorde. Secondo L. GIANNITI, N. LUPO normalmente i testi gius-pubblicistici tendono a distinguere le funzioni in due: legislative e non legislative, raggruppando queste ultime, a seconda, in una sola categoria (es. funzione di indirizzo-controllo) o in due distinte (funzione di indirizzo e funzione di controllo). L. GIANNITI, N. LUPO, *Corso di Diritto parlamentare*, cit., p. 176. Sul tema, peraltro, vale la pena richiamare la classificazione, in grado di cogliere le diverse sfumature della funzione parlamentare, che ne dava W. BAGEHOT secondo cui il Parlamento deve «eleggere un buon Governo, fare buone leggi, educare bene la Nazione, farsi correttamente interprete dei desideri della Nazione, portare compiutamente i problemi all’attenzione del Paese». W. BAGEHOT, *La costituzione inglese*, trad. it., Bologna, 1995, riportata anche in L. GIANNITI, N. LUPO, *ivi*. La classificazione che qui si propone è quella di A. MANZELLA, *Il parlamento*, Bologna, 2003<sup>3</sup>. L’A. classifica cinque funzioni parlamentari: a) la funzione di indirizzo politico; b) la funzione legislativa; c) la funzione di controllo; d) la funzione di garanzia costituzionale; infine e) la funzione di coordinamento delle autonomie.

<sup>26</sup> Secondo L. Gianniti e N. Lupo, pur nella diversità dei procedimenti parlamentari, non deve essere dimenticata la fondamentale caratteristica di questi: la loro polifunzionalità. Notano gli A. che «non sussiste un rapporto biunivoco tra funzioni e procedimenti» poiché è assai frequente che attraverso uno di questi le Camere svolgano più funzioni. Si pensi, iconicamente, al procedimento di approvazione della legge di bilancio che, pur seguendo i crismi del procedimento legislativo, è inserito all’interno di un procedimento complesso classificabile anche come esercizio della funzione di controllo e, talvolta, di indirizzo. L. GIANNITI, N. LUPO, *Corso di Diritto parlamentare*, cit. pp. 180-181.

delle deputazioni deve essere assicurata «nei limiti del possibile, la rappresentanza dei diversi Gruppi parlamentari» (art. 164 r.S.).

Quanto alla funzione di indirizzo, viene limitato il potere di proporre risoluzioni in Commissione che, secondo la lettera dell'art. 50, terzo comma, è riservato ad «almeno un Gruppo parlamentare».

Quanto alla funzione legislativa, ed in particolare ai poteri nel corso dell'esame in Assemblea, secondo l'attuale impianto al senatore "non iscritto" verrebbe impedito di presentare proposte di non passare all'esame degli articoli di cui all'art. 96 r.S. Secondo il primo comma del medesimo articolo, infatti, questa può essere avanzata da «un Senatore per ciascun Gruppo». Inoltre, verrebbe dimidiata anche la possibilità di presentare la richiesta di votazione per parti separate di cui all'art. 102 r. S., che ai sensi del relativo quinto comma «può essere avanzata da un Senatore per Gruppo, che può illustrarla per non più di tre minuti».

Inoltre, anche la presentazione e discussione di questioni pregiudiziali e sospensive verrebbe pregiudicata. Queste, che ai sensi dell'art. 93, comma primo r.S. possono essere presentate da «un Senatore per ciascun Gruppo parlamentare prima che abbia inizio la discussione» e sulle quali è previsto che «può prendere la parola non più di un rappresentante per ogni Gruppo parlamentare (comma 4). Lo stesso dicasi per le discussioni sulle medesime questioni presentate in sede di legge di conversione di decreto-legge (art. 78, comma terzo, r.S.).

Nell'ambito della discussione, invece, al senatore "non iscritto" verrebbe impedito di partecipare alla stessa in diversi momenti. Anzitutto, non sarebbe chiaro come questo possa iscriversi a parlare. L'iscrizione a parlare, infatti, ai sensi del primo comma dell'art. 84 r.S. deve avvenire «il giorno precedente l'inizio della discussione, tramite i rispettivi Gruppi parlamentari». In questo caso, non avendo egli un Gruppo parlamentare di riferimento, dovrà desumersi che l'iscrizione a parlare debba essere presentata personalmente, circostanza comunque non prevista dal Regolamento. Su questo tema, la prassi, prima ancora della giurisprudenza parlamentare, si dovrà esprimere non essendo costituzionalmente accettabile che il parlamentare "non iscritto" si trovi, in sostanza, "muto" in Assemblea.

Esaminato questo aspetto critico, il "non iscritto" non potrà godere inoltre dell'estensione da dieci a trenta minuti dell'intervento nell'ambito della discussione che, apprezzate le circostanze, può essere deciso dal Presidente. Questo, infatti, può estendere i tempi di intervento «fino a trenta minuti limitatamente a un oratore per ciascun Gruppo parlamentare» (art. 89, primo comma, r.S.). Ancora, il "non iscritto" non potrà intervenire alla discussione che si svolgerà a seguito della

riapertura della discussione generale dopo l'intervento del rappresentante del Governo, che ai sensi dell'art. 99, secondo comma r.S. non può coinvolgere più di «un oratore per ciascun Gruppo parlamentare». Infine, non potrà intervenire alla discussione sui richiami al Regolamento per gli ordini del giorno, per le discussioni e per le votazioni. Questa, infatti, ai sensi dell'art. 92, secondo comma r.S. può vedere l'intervento di un «un oratore per ciascun Gruppo parlamentare».

Quanto ai procedimenti organizzatori, con particolare riferimento alla programmazione dei lavori in Assemblea, deve dirsi che il senatore “non iscritto” non potrà avanzare proposte di modifica al calendario dei lavori, che giusta la disposizione del terzo comma dell'art. 55 r.S., è riservata a «un Senatore per Gruppo». Quanto invece, alla programmazione dei lavori in Commissione, non potendo questi far parte Uffici di Presidenza delle Commissioni che, ai sensi dell'art. 29, secondo comma, r.S. sono integrati dai soli «rappresentanti dei Gruppi», non potrà partecipare all'attività di redazione del programma e del calendario dei lavori.

Come può vedersi, pertanto, l'impianto del nuovo Regolamento incide sull'esercizio di alcune funzioni parlamentari, anche di non poco conto, del senatore “non iscritto”. La previsione del senatore elettivo “non iscritto”, peraltro, pur sollevando qualche dubbio in merito alla reale capacità di questo di incidere sul procedimento politico, non parrebbe per ciò solo porsi direttamente in contrasto con il principio del libero mandato parlamentare. Infatti, rimangono in capo a quest'ultimo, comunque, molte delle altre prerogative classiche del parlamentare<sup>27</sup>. Le prerogative mancanti, pur facendone appunto un parlamentare allo stato “gassoso”, vale a dire con meno strumenti per incidere sul procedimento politico rispetto ai parlamentari iscritti ad un Gruppo, non indurrebbero a prospettare una lesione in termini di uguaglianza tra il senatore “non iscritto” e quello aderente ad un Gruppo parlamentare<sup>28</sup>.

---

<sup>27</sup> Difatti, «il generale sfavore desumibile dall'impianto complessivo del regolamento – oltre che dalle richiamate disposizioni dell'art. 14 - in relazione alla posizione del Senatore non iscritto ad un gruppo non esclude ovviamente l'esistenza di garanzie indefettibili da salvaguardare in relazione allo status di tali parlamentari». Nell'ambito della funzione legislativa: il potere di iniziativa legislativa ex art. 71 Cost., quello emendativo (art. 41, quarto comma e 100, secondo comma r.S.) o di avanzare una richiesta di stralcio (art. 101 r.S.). In relazione alla funzione di controllo quello di poter presentare interrogazioni in Assemblea ex art. 145 r.S. e in Commissione ex art. 152 r.S. e di poter proporre interpellanze ex 154 r. S. Per quanto attiene alla funzione di indirizzo: presentare risoluzioni sulle comunicazioni del Governo (art. 105, primo comma r. S.) e ordini del giorno (art. 95, comma 3).

<sup>28</sup> Tuttavia, come attentamente ha notato E. Griglio, ci si trova «di fronte ad un bilanciamento estremamente delicato e ad alto tasso di rischio che dovrà condurre ad una rigorosa e coerente ricerca dell'equilibrio ottimale tra gruppi, partiti e singoli eletti come dimensione strategica per il buon funzionamento del Senato – e in chiave generale della stessa

A favore di una sua compatibilità con l'art. 67 Cost. serve, infine, considerare che la circostanza di essere collocati tra i “non iscritti” si traduce come un'opzione esclusivamente residuale, e non imposta in primo momento. Essa presuppone, infatti, non solo la fuoriuscita *motu proprio* dal Gruppo del parlamentare<sup>29</sup>, ma altresì la mancata adesione sia ad altro Gruppo che ad altra componente del Gruppo misto. Dacché, come si dirà, la notevole riduzione dell'effetto deterrente del nuovo impianto.

## 5. I deputati “non iscritti” nel Parlamento europeo

In soccorso delle riflessioni sul senatore “non iscritto” può essere ricordato l'esempio dell'ordinamento parlamentare dell'Unione europea<sup>30</sup>. Infatti, già da tempo, il Parlamento europeo conosce la disciplina relativa allo *status* del parlamentare “non iscritto”<sup>31</sup>, mentre, al contrario, è appena il caso di ricordare che non conosce quella del “Gruppo misto”<sup>32</sup>.

---

forma di governo». E. GRIGLIO, *Il rapporto tra gruppi, partiti e singoli eletti nel nuovo regolamento del Senato. Spunti di riflessione a margine dell'esperienza comparata*, cit., p. 65.

<sup>29</sup> Nella sola circostanza di cui all'art. 14, comma 9, r.S., e cioè di scioglimento del Gruppo di appartenenza del Senatore, i membri del Gruppo che entro tre giorni non aderiscano ad altri Gruppi vengono collocati, anziché tra i “non iscritti” come avverrebbe in tutti gli altri casi, nel Gruppo misto.

<sup>30</sup> Senza mettere in ombra le differenze sotto l'aspetto, soprattutto funzionale, tra il Parlamento europeo e quelli nazionali, nemmeno si possono ignorare le analogie, quantomeno strutturali, che intercorrono tra questi e che, dunque, consentono la comparazione tra di essi. In questo senso, si v. G. GUIDI, *I gruppi parlamentari del Parlamento europeo*, Rimini, 1983. Ciò sarebbe confortato, come da più parti è stato notato, dalla circostanza che numerose disposizioni dell'ordinamento parlamentare dell'Unione europea siano anche il risultato della trasposizione, a livello europeo, di soluzioni presenti in Regolamenti parlamentari di Assemblee dei Paesi membri dell'Ue. In questo senso sia, G. GUIDI, *Il Parlamento europeo: assemblea di gruppi (considerazioni critiche e di diritto comparato alla luce del nuovo Regolamento parlamentare)*, in *Dir. commerciale e degli scambi internazionali*, 1982, p. 578; e più di recente, A. CIANCIO, *I gruppi parlamentari*, cit., p. 73.

<sup>31</sup> Come ha notato A. CIANCIO, in ragione del «carattere meramente facoltativo» dell'iscrizione a un gruppo parlamentare che, dunque, potrebbe essere opzionata dal singolo eurodeputato per diverse ragioni, tra cui il «dissenso alle ideologie diffuse in seno al Parlamento europeo» o per «scelte di varia opportunità». A. CIANCIO, *I gruppi parlamentari*, cit., p. 73.

<sup>32</sup> Ciò, come si è rilevato in dottrina, coerentemente con la disposizione che invece prevede i “non iscritti”. A. CIANCIO, *ibid.*, p. 74. Secondo l'A., invece, il Gruppo misto si configurerebbe come «un gruppo parificato agli altri per ciò che concerne le modalità di esercizio delle funzioni parlamentari, distaccandosene per l'assenza di vincoli tra i componenti, uniti, pertanto, solo sul piano, per così dire, tecnico». A. CIANCIO, *ivi*.

Come è noto, ai sensi del Regolamento interno del Parlamento europeo, un Gruppo parlamentare per potersi validamente costituire deve rispettare non solo un criterio “quantitativo”<sup>33</sup> (almeno 25 deputati), ma altresì requisiti di “affinità politica”<sup>34</sup> (sottoscrivendo una dichiarazione) e di “transnazionalità” (provenienti da almeno 1/4 degli Stati membri). Ciò, come è stato osservato<sup>35</sup>, è forse una delle ragioni a sostegno dell’esistenza dello *status* del “non iscritto” in seno al Parlamento europeo. Difatti, sovente, a tale categoria appartengono i parlamentari espressione di partiti nazionali che, nel quadro politico europeo, non appartenendo ad alcuna delle diverse famiglie politiche non sono in grado di aderire ad alcun Gruppo parlamentare già costituito<sup>36</sup>.

Tuttavia, va sottolineato come il Regolamento del Parlamento europeo non lasci indifese le prerogative del parlamentare “non iscritto”. Questo, pur non trovandosi nelle medesime condizioni<sup>37</sup>, anche di “agibilità politica”<sup>38</sup>, del deputato appartenente ad un gruppo costituito<sup>39</sup>, viene circondato da alcune e specifiche disposizioni a tutela del suo mandato. In particolare, egli può disporre di una segreteria le cui forniture sono decise dall’Ufficio di Presidenza (art. 36, 1 comma, rPE); all’Ufficio di Presidenza è, altresì, affidato il compito di disciplinare «la posizione e le prerogative parlamentari dei deputati non appartenenti ad alcun gruppo politico» (art. 36, 2 comma, rPE). Inoltre, a favore del deputato non “iscritto” sono concessi degli stanziamenti previsti

<sup>33</sup> Dei due requisiti per la costituzione di un gruppo parlamentare, numerico e politico, questo, è quello che ha suscitato meno difficoltà. Merita di essere ricordato, nondimeno, che per lungo tempo il requisito numerico subiva delle variazioni a secondo della nazionalità dei membri, decrescendo all’aumentare delle nazionalità che venivano componendo il gruppo. A. CIANCIO, *ibid.*, p. 75; in particolare nt. 301.

<sup>34</sup> Il requisito dell’affinità, squisitamente di natura politica, ha sollevato diversi interrogativi che hanno portato anche la giurisprudenza dell’Ue ad occuparsi del tema. In proposito, si v. A. CIANCIO, *ibid.*, p. 76-88.

<sup>35</sup> G. PICCIRILLI, *La proposta PD di modifica del regolamento della Camera. Un netto passo avanti nel dibattito sulle riforme regolamentari*, in *osservatoriosullefonti.it*, 2/2021. L’A. nota, infatti, come al Parlamento europeo lo status del “non iscritto” è sempre esistito alla luce dei criteri più stringenti per la formazione dei gruppi politici, e cioè di transnazionalità e affinità politica).

<sup>36</sup> Oppure, come notato sopra alla nt. 9, perché in «dissenso alle ideologie diffuse in seno al Parlamento europeo» o per «scelte di varia opportunità».

<sup>37</sup> In ragione delle diverse attribuzioni di cui può giovare il parlamentare iscritto al gruppo. Per una rassegna di queste, si v. S. BARONCELLI, *I gruppi parlamentari nell’esperienza del Parlamento europeo*, in S. MERLINI (a cura di), *Rappresentanza politica, gruppi parlamentari, partiti: il contesto europeo*, Torino, 2001, 17 ss.

<sup>38</sup> In questa prospettiva il gruppo si trasforma in “luogo” privilegiato per l’esercizio delle attribuzioni del mandato, e soprattutto per «l’esplicazioni di significativi compiti politici». A. CIANCIO, *op. cit.*, 2018, p. 71.

<sup>39</sup> A differenza di questo, come è stato notato, il parlamentare “non iscritto” si trova, invece, dinanzi a vere e proprie limitazioni delle sue prerogative. A. CIANCIO, *ibid.*, p. 85.

nel bilancio Parlamento per le spese di segreteria e per le strutture amministrative, il cui controllo ed esecuzione è ad opera dell'Ufficio di Presidenza (art. 36, 3 comma, rPE).

Appare *ictu oculi* riscontrabile, a guardare le sole disposizioni regolamentari relative alla disciplina del parlamentare “non iscritto”, come egli goda, oltre ovviamente alle prerogative comuni a tutti i parlamentari e relative alla loro insindacabilità ed inviolabilità, di alcuni “strumenti” (di natura amministrativa e finanziaria) in grado di sostenere, pur in assenza di un gruppo parlamentare di appartenenza, il libero esercizio del suo mandato parlamentare, per quanto possibile. Si tratta, dunque, di una disciplina del parlamentare “non iscritto” non improntata alla sanzione per la mancata appartenenza ad un gruppo, come invece emergerebbe dalla *ratio* della novella che ha introdotto lo status del senatore “non iscritto” nel nostro ordinamento parlamentare.

## **6. Nota conclusiva. Il contrasto regolamentare al transfughismo e il paradosso di Achille e la tartaruga**

Bisognerà attendere quantomeno il divenire della XIX legislatura per intendere come si atteggerà la nuova tassonomia<sup>40</sup> all'interno della quale si potranno muovere i nuovi senatori: “non iscritto”<sup>41</sup>, Gruppo misto<sup>42</sup> o Gruppo parlamentare “politico-partitico”<sup>43</sup>. L'inizio della legislatura non ha fatto

---

<sup>40</sup> Tra il senatore “non iscritto”, il parlamentare appartenente al Gruppo misto e quello aderente ad un Gruppo proiezione di movimento o partito politico si potrebbe sostenere che si creano tre diversi *stati* del singolo senatore. Per rimanere all'interno dell'immagine usata, se il senatore “non iscritto” potrebbe essere il parlamentare allo “stato gassoso”, allora il senatore iscritto al Gruppo misto potrebbe essere un parlamentare allo “stato liquido”, mentre il parlamentare aderente ad un Gruppo espressione di un movimento o partito politico il parlamentare allo “stato solido”.

<sup>41</sup> È il parlamentare che qui è stato definito allo “stato gassoso”, per via della *deminutio* di alcune sue funzioni che la mancata appartenenza ad un Gruppo gli procura, e per cui si rinvia alle considerazioni fatte sopra nella sede opportuna (par. 4).

<sup>42</sup> Il parlamentare che si è detto essere il senatore allo “stato liquido”. È il parlamentare che, appartenendo al Gruppo misto, può beneficiare degli strumenti che discendono dall'adesione ad un Gruppo parlamentare. Sul tema, valgano per tutti le considerazioni di G.U. RESCIGNO secondo cui, a proposito della natura del Gruppo misto, constatando che non si trattasse di un'associazione volontaria, come per gli altri Gruppi, ma necessaria, e volendo persino ammettere che nemmeno di associazione si potesse parlare, concludeva che non si trattasse di «un gruppo parlamentare in senso proprio, ma un espediente tecnico, cui si ricorre per ovviare ad inconvenienti pratici». Il Gruppo misto, infatti, secondo l'A. costituisce un «espediente tecnico usato 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». G.U. RESCIGNO, *Gruppi parlamentari* (voce), in *Enc. dir.*, XIX, Milano, 1970, p. 796. La sua “liquidità”, allora, discenderà particolarmente dalla minore capacità, in assenza di aderenza ad un Gruppo parlamentare espressione di un partito o movimento, di incidere



registrare alcun senatore “non iscritto”. Infatti, anche i senatori a vita, pur potendo non aderire ad alcun Gruppo, hanno preferito essere collocati ora al Gruppo misto ora al Gruppo per le Autonomie<sup>44</sup>. Mentre tutti gli altri senatori hanno aderito ad un Gruppo parlamentare, oppure sono stati collocati nel Gruppo Misto<sup>45</sup>.

Ciò che appare evidente già ora, invece, nella prospettiva *de iure condito* è un poco riuscito tentativo di stringere le maglie del transfughismo attraverso le norme del Diritto parlamentare<sup>46</sup>. Come è stato notato, l'introduzione di tali congegni volti a irrigidire la mobilità parlamentare rappresentavano la novità più rilevante del nuovo complesso regolamentare<sup>47</sup>. Tuttavia, la ricordata possibilità di transitare comunque, entro tre giorni, da un Gruppo ad un altro per il senatore che

---

sul processo politico, rispetto, come si vedrà appena oltre, al parlamentare iscritto ad un Gruppo espressione di movimento-partito, soprattutto quando tale Gruppo si collochi nell'alveo della maggioranza.

<sup>43</sup> Il senatore che si è detto essere allo “stato solido”. È il parlamentare che grazie all'appartenenza al Gruppo può beneficiare di una serie di strumenti, altrimenti impediti. Tra questi, merita di essere ricordata la previsione dell'articolo 16 r.S. che garantisce la fornitura di locali, attrezzature e contributi al Gruppo parlamentare. Un sostegno di non poco conto, e su cui poter fare affidamento, nello svolgimento delle funzioni. Inoltre, nel caso del senatore appartenente ad un Gruppo parlamentare di maggioranza, la sua “solidità” deriverà anche dalla maggiore capacità di incidere, ad esempio, nel procedimento legislativo per il tramite del proprio Gruppo.

<sup>44</sup> Segnatamente, i senatori a vita Liliana Segre, Mario Monti, Renzo Piano al Gruppo misto, mentre i senatori a vita Giorgio Napolitano, Carlo Rubbia ed Elena Cattaneo al Gruppo per la Autonomie. È appena il caso di segnalare che nel corso della XVIII Legislatura, la prima nella quale veniva non obbligata l'adesione ad un Gruppo per i senatori a vita, solo i senatori Renzo Piano e Carlo Rubbia avevano optato per non aderire ad alcun Gruppo.

<sup>45</sup> È il caso dei quattro senatori di Alleanza Verdi e Sinistra che, non potendo costituire un Gruppo parlamentare in mancanza del requisito numerico richiesto dall'art. 14, quarto comma r.S. (almeno 6 senatori, così come novellato dalla riforma del luglio 2022) sono stati collocati nel Gruppo misto, ove tuttavia hanno potuto costituire regolarmente una componente politica – come da innovazione introdotta con la riforma del Regolamento del 2017 – ai sensi dell'art. 14, sesto comma. In tema di componenti politiche, e di patologie nella formazione di queste, si v. G. MAESTRI, *Patologie nella genesi delle componenti politiche interne al gruppo misto (e dei gruppi): riflessioni dopo la riduzione dei parlamentari*, in *Rivista AIC*, 2/2021.

<sup>46</sup> Sul tema, a proposito dell'uso di strumenti normativi volti a garantire l'irrigidimento della mobilità parlamentare, si vedano le considerazioni di N. ZANON, *Il transfughismo parlamentare: attenti nel toccare quel che resta del libero mandato*, in *Quad. cost.*, 2/2001.

<sup>47</sup> D. PICCIONE, *Riduzione del numero dei parlamentari e funzionamento dei collegi di Senato e Camera*, cit., p. 11. L'A. nota come tali strumenti sarebbero in grado di apportare modifiche di non poca rilevanza nella dinamica parlamentari. In particolare, poiché «l'incremento di un'area politicamente innominata di componenti del Senato, specie alla luce della riduzione del numero dei membri dell'Assemblea, ne può aumentare l'ingovernabilità e l'imprevedibilità, creando di fatto un potenziale cuneo di senatori indipendenti» con «esiti forse irrazionali nella composizione dei collegi ristretti e financo negli equilibri tra maggioranza e opposizioni». L'importanza delle disposizioni “anti-transfughismo” inserite nella novella regolamentare è bene messa in luce da E. Griglio, secondo cui «il successo del disegno riformatore sotteso al nuovo art. 14 del regolamento del Senato si giocherà verosimilmente sulla “fortuna” o “sfortuna” delle componenti in seno al gruppo misto e della figura dei Senatori non iscritti ad un gruppo». E. GRIGLIO, *Il rapporto tra gruppi, partiti e singoli eletti nel nuovo regolamento del Senato. Spunti di riflessione a margine dell'esperienza comparata*, cit., p. 86.

decida di abbandonare il Gruppo di precedente appartenenza, diluisce, e di molto, l'effetto deterrente. Pertanto, forse, nonostante si sia tentato un giro di vite contro il transfughismo, non siamo davanti ad una veemente reprimenda della "Gruppocrazia" nei confronti dei membri a loro "infedeli". Per andare in tale direzione, forse, sarebbe stato necessario normare il transfughismo nel senso di impedire il trasbordo da un Gruppo all'altro nel corso della legislatura.

A partire da questa ultima considerazione, e cioè quella sulla necessità di normare il commendevole fenomeno del transfughismo, si vuole svolgere un ultimo commento di congedo. Davvero è utile, al fine di combattere tale fenomeno, tentare di perimetrarlo con un assetto di norme, *statiche*, quando esso, nella sua forma degenerativa, sia un fenomeno densamente politico e altamente *dinamico*?<sup>48</sup>

In altre parole, forse, vale la pena chiedersi se, per questa via, non si rischi di cadere nell'applicazione pratica, in ambito parlamentare, dell'antico paradosso di Achille e la tartaruga. In una delle descrizioni più famose del paradosso ideato da Zenone di Elea, fatta dallo scrittore Jorge Luis Borges, si legge che «Achille, simbolo di rapidità, deve raggiungere la tartaruga, simbolo di lentezza. Achille corre dieci volte più svelto della tartaruga e le concede dieci metri di vantaggio» ma ogni volta che Achille si avvicina alla tartaruga, questa si allontana, e così via all'infinito, «di modo che Achille può correre per sempre senza raggiungerla»<sup>49</sup>. Con tutta evidenza, volendo rimanere all'interno della metafora, Achille sarà la norma, il diritto posto, che tenta di raggiungere la tartaruga, la mobilità parlamentare, in una (rin)corsa al transfughismo che è destinata a durare all'infinito.

Fuor di metafora, seppure chi scrive non intende impedire che tale mobilità parlamentare si diriga dalla condizione patologica, in cui oggi si trova, verso una dimensione legata a ridottissimi cambi "fisiologici", non può non chiedersi se l'iper-normazione di tali aspetti sia il modo più efficace di contrastare il transfughismo. O se, di contro, tale barriera non debba, prima e soprattutto,

---

<sup>48</sup> È un quesito su cui, forse, vale la pena iniziare ad interrogarsi. In questo senso, si rinvia, proprio in relazione alla modifica del Regolamento del Senato in commento, all'attenta considerazione di L. BARTOLUCCI, *Le nuove Camere alla sfida delle "asimmetrie" su gruppi e commissioni parlamentari*, LUISS School of Government - Policy brief, 25/2022, p. 3-4. L'A. nota, infatti, come «la riforma del regolamento del Senato, pur dedicando grande attenzione ai gruppi parlamentari, con una particolare "ossessione" per il fenomeno del transfughismo, è stata per il momento e ancora una volta interpretata in modo assai lasco: tanto che inizia ad apparire francamente poco utile continuare ad approvare riforme in tal senso se poi quelle stesse regole, sulla spinta degli irriducibili fenomeni politici, non vengono fatte rispettare, come sovente accaduto anche nella XVIII legislatura».

<sup>49</sup> J. L. BORGES, *Altre inquisizioni*, Milano, 1973; si v., in particolare, il paragrafo de *Metamorfosi della tartaruga*.

essere alzata dai partiti politici, selezionando classe dirigente di comprovata disciplina (di partito); o ancora, attraverso la stigmatizzazione, da parte, dei partiti stessi del fenomeno in questione attraverso un rifiuto di accogliere, nei propri Gruppi parlamentari, chi, bruscamente, salta da un banco all'altro. Qui, tuttavia, poiché le considerazioni si allargano a temi che coinvolgono anche, e soprattutto, l'etica pubblica, e meno l'oggetto delle riflessioni fin ad ora compiute, è giusto porre il punto.