

OSSERVATORIO COSTITUZIONALE

Codice ISSN: 2283-7515

Fasc. 1/2023

Data: 3 gennaio 2023

***La mobilità parlamentare al Senato. Uno sguardo alle riforme del regolamento del
2017 e del 2022****

*di Micol Pignataro – Dottoranda in Diritto Costituzionale presso l'Università degli Studi di
Bologna*

TITLE: Crossing the floor in the Italian Upper Chamber. An insight into the 2017 and 2022 reforms of the Senate's Rules of Procedure

ABSTRACT: L'elaborato intende esaminare le due riforme del regolamento del Senato approvate rispettivamente nel 2017 e nel 2022, nella parte in cui disciplinano le forme di disincentivo alla mobilità parlamentare. Il lavoro rappresenta, in via più generale, un'occasione per riflettere sul delicato equilibrio tra il principio del libero mandato parlamentare, il principio democratico e il ruolo costituzionalmente previsto dei partiti politici, e sull'evoluzione della rappresentanza politica nell'ordinamento italiano.

The Senate's Rules of Procedure were recently modified in 2017 and, more recently, in 2022. Among other things, the reforms heavily touched upon the rules governing MPs' possibility to cross the floor. The paper will first examine the 2017 reform together with its implementation, and it will then analyze the changes introduced by the most recent reform, which entered into force as the new legislature took off. More generally, the paper offers the opportunity to reflect upon the delicate balance between the free parliamentary mandate, the democratic principle, and the political parties'

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

constitutionally recognized role, together with the evolution of political representation in the Italian legal order.

KEYWORDS: Regolamento del Senato; Mobilità parlamentare; Trasformismo; Libero mandato parlamentare; Senatore non iscritto; Rules of Procedure; Free parliamentary mandate; Crossing the floor; Independent MPs

SOMMARIO: 1. Premessa: Il continuo tentativo di arginare il “transfughismo” parlamentare. – 2. La novella regolamentare del 2017 nella sua concreta esperienza. – 3. La più recente riforma del regolamento del Senato del 2022 e le principali forme di disincentivo alla mobilità parlamentare. Il senatore non iscritto. – 4. Quale idea di rappresentanza politica nelle riforme del regolamento del Senato?

1. Premessa: Il continuo tentativo di arginare il “transfughismo” parlamentare

A distanza di cinque anni dalla riforma del regolamento del Senato del 2017, la camera alta è nuovamente intervenuta sulle proprie regole interne. La modifica è stata certamente resa necessaria dall’impellente esigenza di adattare la sua organizzazione alla revisione costituzionale sulla riduzione del numero di parlamentari¹, ma ciò non ha impedito a questo ramo del Parlamento di insistere su alcune disposizioni “anti-transfughismo” che erano state già introdotte con la riforma precedente. Come si avrà modo di vedere, infatti, nonostante il tasso di mobilità parlamentare sia diminuito in seguito all’entrata in vigore della riforma approvata nel 2017, alcune tendenze degenerative non hanno subito un arresto e il più recente intervento normativo si pone in continuità con quello precedente nel tentativo di contrastare la frammentazione e la mobilità interna.

Com’è noto, nelle prime legislature repubblicane, il fenomeno del “transfughismo” era rimasto contenuto e rappresentava una vera e propria forma di estremo dissenso e di frattura dell’eletto rispetto al partito politico e il gruppo di appartenenza. I numeri erano esigui e la frequenza era bassa, soprattutto perché l’uscita del parlamentare dal proprio gruppo equivaleva quasi sicuramente

¹ L. cost. 19 ottobre 2020, n. 1 “Modifiche agli articoli 56, 57 e 59 della Costituzione in materia di riduzione del numero dei parlamentari”. A partire dalla XIX legislatura, il numero di deputati è diminuito da 630 a 400, e quello dei senatori da 315 a 200 elettivi.

ad un vero e proprio “suicidio politico”², escludendone qualsiasi ipotesi di ricandidatura. In quella “Repubblica dei partiti”³, il transito dei parlamentari da un gruppo all’altro non aveva destato, quindi, grandi perplessità, ma anzi era ritenuto “una valvola di sicurezza” che consentiva di conciliare la rigida disciplina di gruppo e di partito con la libertà del mandato parlamentare *ex art.* 67 Cost. Infatti, ammettendo la possibilità del rappresentante di abbandonare il gruppo di appartenenza, si poteva presumere che finché questo non lo lasciasse, ne condividesse gli orientamenti e le decisioni⁴.

La crisi che ha scardinato il sistema politico agli inizi degli anni ’90 e il cambio del sistema elettorale hanno provocato l’esplosione del fenomeno, facendo emergere forse la patologia più evidente del principio del libero mandato parlamentare⁵. Il transfughismo ha acquisito dimensioni problematiche nel corso della XII legislatura, la prima con camere elette con un sistema elettorale a trazione maggioritaria. In dottrina è stata rilevata una correlazione tra l’abuso della mobilità parlamentare e la formula elettorale principalmente maggioritaria, in quanto questa ha senz’altro valorizzato l’elemento personale nel processo di rappresentanza politica, portando, secondo alcuni, ad una “visione atomizzata della rappresentanza parlamentare di stampo liberal-ottocentesco, sopravvalutando l’autonomia decisionale del singolo sull’esigenza di rappresentatività del sistema”⁶. Ad ogni modo è difficile parlare di rapporto di causalità, poiché il fenomeno ha riguardato sia la quota di parlamentari eletti nei collegi uninominali, sia la quota di parlamentari scelti con sistema proporzionale, indicando semmai che l’adozione del sistema elettorale principalmente maggioritario sia stata una concausa del fenomeno, che trova le sue origini altrove, in particolare nella crisi dei partiti e, di riflesso, della rappresentanza politica⁷.

Quando si rileva che il transfughismo sia l’aspetto più patologico del principio del libero mandato parlamentare è importante sottolineare, però, che non si fa riferimento al principio evocato

² A. CIANCIO, *I gruppi parlamentari*, Milano, Giuffrè, 2008, 246; S. CURRERI, *Democrazia e rappresentanza politica. Dal divieto di mandato al mandato di partito*, Firenze, Firenze University Press, 2004, 8.

³ Il riferimento è all’opera di P. SCOPPOLA, *La Repubblica dei partiti*, Bologna, il Mulino, 1997.

⁴ A. CIANCIO, *I gruppi parlamentari*, cit., 247.

⁵ A. CIANCIO, *I gruppi parlamentari*, cit., 248; S. CURRERI, *Democrazia e rappresentanza politica*, cit., 9 ss.

⁶ S. CURRERI, *I gruppi parlamentari nella XV legislatura*, in *Rassegna parlamentare*, n. 2, 1999, 296.

⁷ A. CIANCIO, *I gruppi parlamentari*, cit., 251. Si veda anche P. CARETTI, *I gruppi parlamentari nell’esperienza della XIII legislatura*, in L. CARLASSARE (a cura di), *Democrazia, Rappresentanza, Responsabilità*, Padova, Cedam, 2001, 54; S. CURRERI, *Rappresentanza politica e mobilità parlamentare*, in L. CARLASSARE (a cura di), *Democrazia, Rappresentanza, Responsabilità*, Padova, Cedam, 2001, 89; M. RUBECCHI, *Dai partiti ai gruppi: le proposte di modificazione dei regolamenti parlamentari*, in E. GIANFRANCESCO e N. LUPO (a cura di), *La riforma dei regolamenti parlamentari al banco di prova della XVI legislatura*, Roma, Luiss University Press, 2009, 36 ss.

dall'art. 67 Cost. considerato singolarmente, ma al valore che questo principio ha all'interno del disegno costituzionale e, più precisamente, al combinato disposto degli artt. 1, 48, 49, 67 e 72 Cost. Sul punto si è già pronunciata la dottrina⁸, così come la Corte costituzionale⁹, configurando il libero mandato parlamentare come l'aspetto di una relazione rappresentativa consapevole del collegamento tra parlamento, partiti politici e società civile. Il contenuto dell'art. 67 Cost. va, dunque, interpretato alla luce dei modi in cui si realizza la rappresentanza politica nell'ordinamento giuridico italiano, e cioè attraverso il ruolo centrale rivestito dai partiti politici, in quanto strumenti volti a realizzare la rappresentanza politica (artt. 1, 48 e 49 Cost.). È proprio alla luce di questo circuito di rappresentanza¹⁰ che ad un tempo ricomprende il popolo, i partiti politici, i gruppi parlamentari e i singoli rappresentanti, che si può sostenere che i fenomeni del transfughismo e del trasformismo, se portati alle estreme conseguenze, possono compromettere la tenuta del sistema di democrazia rappresentativa.

C'è addirittura chi sostiene che, proprio alla luce dell'interpretazione sistematica della Costituzione, il parlamentare non sia affatto libero, ma giuridicamente subordinato al partito e al suo programma. Questo perché in uno stato democratico, il cui fondamento non è la sovranità della Nazione ma quella del popolo, il principio della "assoluta libertà" del parlamentare non dovrebbe trovare più applicazione¹¹. Si potrebbe sostenere che una prospettiva del genere sarebbe in grado di contribuire alla piena realizzazione di uno stato di "democrazia permanente"¹², ma non è questa l'interpretazione dell'art. 67 Cost. che è sostenuta dalla dottrina maggioritaria, né quella che si vuole adottare all'interno di questa riflessione. Due sono i motivi principali: innanzitutto, da tale prospettiva si dovrebbe evincere un rapporto di identificazione tra popolo e Parlamento, per cui

⁸ In merito v. *ex multis* V. CRISAFULLI, *Partiti, Parlamento, Governo* in ID., *Stato, popolo, governo*, Milano, Giuffrè, 1985; N. ZANON, *Il Libero Mandato Parlamentare. Saggio critico sull'articolo 67 della Costituzione*, Milano, Giuffrè, 1991; P. RIDOLA, *Democrazia Rappresentativa e Parlamentarismo*, Torino, Giappichelli, 2011, 86.

⁹ Sentenza n. 14 del 1964, in cui la Corte mette a fuoco il contenuto centrale della garanzia offerta dall'art. 67 Cost. La pronuncia è stata da ultimo ripresa ed ulteriormente elaborata nella sentenza n. 207 del 2021, dove il giudice delle leggi ha sottolineato la rilevanza del principio anche nella relazione che intercorre tra singolo rappresentante e gruppo parlamentare di appartenenza.

¹⁰ In questa prospettiva, tale circuito è composto sia da quello "democratico" che da quello "rappresentativo". Si rinvia alla lettura di F. LANCHESTER, *Voto: diritto di (dir. pubbl.)*, in *Enc. Dir.*, vol. XLVI, Milano, Giuffrè, 1993, 1119 ss. e di M. RUBECHI, *Il diritto di voto: profili costituzionali e prospettive evolutive*, Torino, Giappichelli, 2016, 66 ss.

¹¹ A. MANNINO, *L'abuso della mobilità parlamentare: ripensare il divieto del mandato imperativo*, in *Quaderni costituzionali*, n. 1, 2001, 136. È interessante osservare che l'A. elabori la sua posizione partendo dal presupposto che la libertà del parlamentare sia "assoluta" e non, invece, relativa.

¹² Il riferimento, anche se improprio, è a C. LAVAGNA, *Il sistema elettorale nella Costituzione italiana*, in *Riv. Trim. dir. Pubbl.*, 1952, 856.

quest'ultimo è un'identica espressione del primo; mentre è diffusa la teoria per cui vi sia un "rapporto endorganico"¹³ tra i due soggetti. In secondo luogo, tale lettura pone attenzione solamente sul principio che risulta dal combinato disposto degli artt. 1 e 49 Cost., che in effetti esige in astratto la piena rispondenza dei parlamentari alla volontà degli elettori e dei partiti in cui essi sono organizzati. Il popolo, però, esercita la sua sovranità nelle forme e nei limiti della Costituzione, tra cui non si può dimenticare la forma della democrazia rappresentativa, realizzata anche attraverso l'art. 67 Cost., secondo cui il parlamentare non deve agire solo come il rappresentante di un determinato collegio, "ma deve ispirare la sua funzione all'interesse generale della Nazione"¹⁴.

Una lettura più armoniosa dei diversi principi sanciti in Costituzione identifica l'art. 67 come norma di garanzia che assicura all'eletto, proprio in virtù della sua funzione di rappresentanza generale, la possibilità di sottrarsi alla disciplina di partito o di gruppo senza subire effetti giuridici sul suo *status* di parlamentare, ponendosi quindi come limite a possibili implicazioni "estreme" che si volessero trarre dal principio risultante dal combinato disposto degli artt. 1 e 49¹⁵. Tra i modi in cui l'eletto può sottrarsi alla disciplina interna vi è senz'altro la decisione di abbandonare il gruppo di appartenenza. Le motivazioni possono essere di varia natura, e non sempre sono dettate da logiche di potere o di opportunismo politico. Anzi, la scelta di abbandonare il gruppo di provenienza può essere ricondotta ad un atto di fedeltà verso gli impegni programmatici ed elettorali, che magari è proprio il partito politico a non rispettare¹⁶. Infine, la possibilità di sottrarsi alle direttive del gruppo abbandonandolo è una garanzia affinché il parlamentare sia in grado di realizzare appieno la sua funzione di rappresentanza politica della Nazione, in tutti i suoi momenti di sintesi. Questo è il motivo per cui c'è chi descrive questa libertà come "l'estremo prezzo che in democrazia si è costretti a pagare pur di garantire la dialettica politica nel gruppo, nel partito, e

¹³ A. MANZELLA, *Il Parlamento*, Bologna, il Mulino, 2003, 33. Secondo l'A., non esiste un rapporto duale tra popolo e Parlamento, né tantomeno il popolo è un semplice centro di riferimento di poteri che altri esercitano per conto suo e in nome suo. Il popolo ha poteri di esercizio della sovranità, ma per questo esercizio ha bisogno di strutture non separate ma direttamente espressive della sua volontà. Ha bisogno, cioè, di organi. In questo senso, il Parlamento è un organo abilitato a determinare e ad esprimere la volontà generale, e il procedimento elettorale è un procedimento di preposizione immediatamente formativo di organi statali, e non un conferimento di mandato rappresentativo.

¹⁴ N. ZANON, *Il transfughismo parlamentare: attenti nel toccare quel che resta del libero mandato*, in *Quaderni costituzionali*, n. 1, 2001, 137.

¹⁵ V. CRISAFULLI, *Partiti, Parlamento, Governo*, op. cit., 100.

¹⁶ N. ZANON, *Il transfughismo parlamentare: attenti nel toccare quel che resta del libero mandato*, cit., 139-140.

conseguentemente, nelle aule parlamentari, altrimenti ridotte ad un ruolo coreografico: senza possibilità di “tradimento” non vi sarebbe democrazia!”¹⁷.

A patto, quindi, che uno spazio di mobilità parlamentare debba essere salvaguardato, la sfida è stabilire un’armonia tra i principi evocati sino ad ora; un’armonia che si potrebbe sintetizzare nell’idea per cui la libertà del parlamentare non possa essere estesa al punto da “ritorcersi contro la natura democratica del sistema”¹⁸. Perché se è vero che la mobilità parlamentare va di pari passo con la funzione di rappresentanza attribuita al singolo eletto, è anche vero che “il fenomeno ha contribuito ad aumentare alcune tendenze disgregatrici manifestatesi nello scenario politico del paese, finendo per compromettere la stessa funzionalità parlamentare, cui pure la previsione (costituzionale e regolamentare) dei gruppi è preordinata. [Questa esigenza ha sollecitato interrogativi] sull’opportunità e/o la giuridica praticabilità di rimedi più o meno estremi per contrastarne quantomeno le manifestazioni più eclatanti e deteriori”¹⁹. A questi interrogativi il Senato ha provato a dare una risposta con l’approvazione di due riforme regolamentari a distanza di cinque anni, la prima nel 2017 e, più recentemente, nel 2022. Nelle pagine che seguono saranno analizzati i contenuti delle due riforme, con l’obiettivo di svolgere alcune riflessioni di più ampio respiro sul tema della rappresentanza politica nell’ordinamento italiano.

2. La novella regolamentare del 2017 nella sua concreta esperienza

Giunti al termine della XVIII legislatura i tempi sono abbastanza maturi per provare a svolgere alcune prime riflessioni sull’attuazione della riforma del regolamento del Senato, approvata nella seduta del 20 dicembre 2017 e che è entrata in vigore a partire proprio dalla legislatura che si è appena conclusa²⁰. Il contenuto di questa organica riforma, che ha inciso su poco più di un terzo del regolamento, può essere suddiviso in tre ordini di intervento: (i) le regole relative ai gruppi parlamentari: la loro formazione, permanenza e scissione; (ii) il potenziamento delle commissioni

¹⁷ S. CURRERI, *Democrazia e rappresentanza politica*, cit., 22.

¹⁸ S. CURRERI, *Rappresentanza politica e mobilità parlamentare*, cit., 277.

¹⁹ A. CIANCIO, *I gruppi parlamentari*, cit., 258.

²⁰ Per un’attenta ricostruzione dell’iter che ha portato all’approvazione della riforma, si rinvia a A. CARBONI e E. MAGALOTTI, *Prime osservazioni sulla riforma organica del Regolamento del Senato*, in *Federalismi.it*, n. 1, 2018, 2-12.

permanenti nell'esercizio delle funzioni parlamentari; (iii) la semplificazione e la razionalizzazione dei lavori del Senato, specie attraverso un intervento sui tempi del procedimento legislativo, ma anche sulle modalità di votazione, superando la storica divergenza rispetto alle previsioni della Camera dei deputati in merito al computo degli astenuti²¹. Sebbene ciascuno di questi interventi sia meritevole di ulteriori approfondimenti, in questa sede ci si soffermerà sul primo tra questi, e cioè sulla nuova disciplina sui gruppi parlamentari. Si esamineranno, in primo luogo, le regole relative alla loro costituzione, seguite, poi, da quelle sulla formazione di nuovi gruppi in corso di legislatura. Nel corso della disamina, si verificherà la misura in cui la riforma del 2017 sia stata in grado di riuscire nel suo intento di arginare il transfughismo parlamentare. Come si avrà modo di evidenziare, mentre i dati relativi ai senatori “transfughi” danno segnali in positivo rispetto a quelli della XVII legislatura, l'interpretazione delle norme sulla formazione di nuovi gruppi in corso di legislatura ha destato non pochi dubbi e perplessità.

Com'è noto, oltre al requisito puramente numerico, la riforma aveva previsto un criterio anche di tipo politico-elettorale; dunque, per costituire un gruppo non erano sufficienti dieci senatori, ma questo doveva altresì “rappresentare un partito o movimento politico, anche risultante dall'aggregazione di più partiti o movimenti politici, che avesse presentato alle elezioni del Senato propri candidati con lo stesso contrassegno, conseguendo l'elezione di senatori” (art. 14, c. 4, primo periodo r.S.). L'innovatività della previsione era duplice: da una parte superava la disciplina che era rimasta pressoché invariata nella sua essenza rispetto a quella approvata dalla Camera statutaria nel 1920, all'indomani dell'adozione della legge elettorale proporzionale del 1919²². Dall'altra, favoriva la costituzione di gruppi che avessero un'effettiva presenza politica sul territorio, in modo tale da garantire la corrispondenza tra gruppi parlamentari e partiti politici presentatisi alle elezioni. Ciò perché se il requisito numerico era stato previsto in origine per assicurare il buon funzionamento dei lavori parlamentari, il criterio qualitativo introdotto con la riforma del 2017 ha voluto rispondere all'esigenza di garantire la rappresentatività in seno all'Assemblea.

La previsione di un requisito politico oltre a quello meramente numerico era stata da tempo invocata da parte della dottrina, i cui appelli si sono fatti via via più insistenti dal momento in cui i

²¹ I tre ambiti di intervento sono esaminati in T.F. GIUPPONI, *La riforma del regolamento del Senato e il travagliato avvio della XVIII legislatura*, in *Lo Stato*, n. 10, 2018, 405 ss.

²² L. BARTOLUCCI, *I gruppi parlamentari nella XVII legislatura: cause e conseguenze della loro moltiplicazione*, in *Osservatorio sulle Fonti*, n. 2, 2018, 31.

fenomeni del transfughismo e del trasformismo hanno raggiunto livelli esorbitanti in seguito all'adozione delle leggi elettorali di stampo maggioritario²³. Ed è proprio la dottrina che, per prima, ha accolto positivamente lo spirito della riforma del 2017, in quanto istituzionalizzava “il tradizionale, naturale collegamento tra gruppi parlamentari e partiti di riferimento”²⁴. È in questo senso che la riforma è apparsa maggiormente “rispettosa della purezza dell’originario disegno costituzionale”, ponendosi in coerenza con quanto disposto anche dall’art. 72, c. 3 Cost.; se, infatti, i gruppi parlamentari non avessero l’obbligo di connotarsi politicamente, resterebbe “priva di senso compiuto la necessità di formare Commissioni che, in omaggio al principio di corrispondenza proporzionale alla consistenza dei gruppi, finiscano per riprodurre, sia pur in dimensione numerica ridotta, gli stessi rapporti di forza tra le formazioni politiche esistenti e rappresentate nel *plenum*”²⁵.

Per quanto riguarda la sua attuazione, non si può non partire dal dato che la legislatura che si è appena conclusa si è contraddistinta per una ricchezza di avvenimenti storici e istituzionali di non poco rilievo, a partire dalla pandemia e, ancora più recentemente, dal conflitto di interesse mondiale. Inoltre, tra il 23 marzo 2018, giorno della prima seduta delle due camere, e il 13 ottobre 2022, data in cui ha avuto inizio la XIX legislatura, si sono tenute le elezioni del Parlamento europeo, si sono succeduti tre governi (c.d. Conte I, Conte II e governo Draghi), ed è stato eletto il Presidente della Repubblica. La vita all’interno delle due assemblee non poteva che riflettere le criticità delle vicende che si sono consumate dentro e fuori le mura di Palazzo Montecitorio e di Palazzo Madama. Non è un caso, allora, se, tracciando gli spostamenti da un gruppo parlamentare all’altro, si osserva che la maggior parte dei cambiamenti si siano verificati in quattro momenti: alla nascita del governo Conte II, durante la quale è cambiata diametralmente la maggioranza parlamentare, così come nel passaggio dal governo Conte II al governo Draghi, sostenuto da una larghissima maggioranza parlamentare comprensiva di quasi tutte le forze politiche dei due emicicli. Sono stati registrati numerosi movimenti anche in occasione della rielezione del Presidente della Repubblica, Sergio Mattarella, e, infine, a seguito della profonda frattura interna del

²³ Cfr. S. CURRERI, *I gruppi parlamentari nella XV legislatura*, cit., 340; S. MERLINI, *Natura e collocazione dei gruppi parlamentari in Italia*, in S. MERLINI (a cura di), *Rappresentanza politica, gruppi parlamentari, partiti: il contesto italiano*, II, Torino, Giappichelli, 2004, 15.

²⁴ A. CIANCIO, *Il gruppo parlamentare come formazione sociale e la tutela del dissenso dei singoli aderenti*, in *Rivista AIC*, n. 1, 2020, 618.

²⁵ *ibid*, 618.

Movimento 5 Stelle, che ha visto una consistente componente di parlamentari abbandonare il gruppo, segnando la graduale conclusione della legislatura.

Focalizzando lo sguardo al solo Senato, nel complesso, 88 senatori (il 27,50%) hanno cambiato gruppo di appartenenza nel corso della legislatura, per un totale di 160 spostamenti di gruppo²⁶. Il dato tiene conto del fatto che i parlamentari possono cambiare gruppo più di una volta, e un'analisi dei passaggi indica che i senatori in questione hanno effettuato una media di circa due cambi ciascuno. I dati confermano, inoltre, la funzione del gruppo misto (anche) come “luogo di transito” o “camera di decantazione”²⁷: nel 66% dei casi, infatti, i senatori hanno abbandonato il gruppo di appartenenza per passare a quello misto, ovvero hanno svolto un passaggio prima attraverso quest'ultimo per poi transitare in un gruppo diverso da quello di provenienza.

Confrontando i dati della XVIII legislatura con quelli della XVII si può osservare sin da subito che il numero di senatori transfughi, nonché il numero di passaggi da un gruppo all'altro, sia diminuito in maniera considerevole. Infatti, nella legislatura precedente sono stati registrati 253 cambi di gruppo, che hanno riguardato un totale di 140 senatori (il 43,57%), quasi il doppio rispetto agli 88 registrati nella XVIII legislatura. La legislatura precedente è stata sicuramente atipica, segnata, nel quadro dell'esperienza repubblicana, dal più alto tasso di mobilità parlamentare, ma resta il fatto che nonostante le innumerevoli peripezie trascorse nella legislatura che si è appena conclusa, il fenomeno del transfughismo ha sicuramente subito un rallentamento. È difficile stabilire se la riforma del 2017 sia stato l'unico fattore ad aver contribuito a frenare la mobilità tra un gruppo all'altro, ma di certo si può prendere nota del miglioramento e ritenere che le nuove regole abbiano sicuramente inciso positivamente sul fenomeno.

Oltre al requisito politico-elettorale, la riforma del 2017 aveva introdotto il generale divieto di formare nuovi gruppi in corso di legislatura, con la chiara finalità di evitare la proliferazione di “partiti parlamentari” che fossero privi di un reale radicamento territoriale²⁸. Il fenomeno dei gruppi che si formano in corso di legislatura è, infatti, considerato estremamente problematico perché “imprime una marcia inversa al circuito della rappresentanza politica”, “una marcia che anziché partire dai cittadini per approdare alle aule parlamentari, con la mediazione dei partiti e dei gruppi,

²⁶ Dati presi da OpenParlamento, *La composizione dei gruppi parlamentari al Senato e variazioni nel corso della legislatura*, <https://parlamento18.openpolis.it/i-gruppi-in-parlamento/senato> (dati aggiornati al 21 settembre 2022). Non vengono presi in considerazione i cambi all'interno del gruppo misto.

²⁷ S. CURRERI, *I gruppi parlamentari nella XV legislatura*, cit., 288.

²⁸ T.F. GIUPPONI, *La riforma del regolamento del Senato*, cit., 409.

parte in seno alle assemblee elettive, attraverso un atto di autolegittimazione, per procedere poi verso il basso, verso l'elettorato, ma potendosi anche concludere con lo spirare della vita delle assemblee stesse". È quindi un fenomeno che lede "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 parlamentare della volontà popolare"²⁹. Per contenere questa tendenza, il regolamento del 2017 aveva, quindi, previsto che si potessero formare nuovi gruppi in corso di legislatura solamente in tre ipotesi: (i) per fusione, dando vita a gruppi risultanti dall'unione dei gruppi già costituiti (art. 15, c. 3); (ii) per scissione di precedenti gruppi unitari, dando così vita a gruppi "corrispondenti a singoli partiti o movimenti politici che si siano presentati alle elezioni uniti o collegati", fatto salvo, però, il requisito numerico (art. 14, c. 4); (iii) ovvero, nel caso della creazione di un gruppo composto dai senatori appartenenti alle minoranze linguistiche riconosciute dalla legge, eletti nelle Regioni di insediamento di tali minoranze, e dai Senatori eletti nelle Regioni a statuto speciale, il cui statuto preveda la tutela di minoranze linguistiche (art. 14, c. 5). In quest'ultima ipotesi, il regolamento riconosceva anche una deroga al requisito numerico, disponendo che il gruppo potesse essere composto da almeno cinque senatori³⁰.

All'indomani dell'approvazione della riforma, alcuni avevano rilevato che le nuove regole avrebbero potuto creare delle difficoltà nel proiettare in Assemblea eventuali scissioni interne ai partiti³¹. In maniera del tutto condivisibile, si riteneva che ci fosse il rischio che l'obiettivo di cristallizzare il sistema politico alla data delle elezioni potesse comportare "un'eccessiva compressione della politica e delle sue inarrestabili dinamiche"³². I dati sulla XVIII legislatura hanno scongiurato questi timori e hanno dimostrato, invece, che la vita parlamentare all'interno del Senato sia riuscita a riflettere in maniera pressoché fedele le dinamiche fisiologiche interne ai partiti, lasciando ampio spazio, però, anche alla nascita di "partiti parlamentari" più contingenti e transitori. Ciò che, invece, la riforma del 2017 intendeva impedire.

²⁹ P. CARETTI, *I gruppi parlamentari nell'esperienza della XIII legislatura*, in L. CARLASSARE (a cura di), *Democrazia, Rappresentanza, Responsabilità*, Padova, Cedam, 2001, 56.

³⁰ La riforma del 2017 ha, infatti, innovato la disciplina sui gruppi in deroga (c.d. gruppi autorizzati), nel senso che non sono più ammessi i gruppi con meno di dieci iscritti.

³¹ N. LUPO, *Le nuove regole sui gruppi (ma solo al Senato)/I*, in *Quaderni costituzionali*, n. 1, 2018, 179; così anche RUBECCHI, secondo cui la riforma del 2017 avrebbe configurato "un sistema troppo rigido", ignorando possibili scissioni di partiti in M. RUBECCHI, *Gruppi parlamentari e circuito rappresentativo. Note a margine delle recenti modifiche regolamentari*, in *Percorsi costituzionali*, n. 3, 2017, 841.

³² S. CURRERI, *Osservazioni a prima lettura sulla riforma organica del Regolamento del Senato*, cit., 646.

La formazione del gruppo *Italia viva – P.S.I.* è un chiaro esempio di un “partito parlamentare” nato quale conseguenza di un evento fisiologico interno al partito. È anche il primo caso che ha impegnato l’Assemblea nell’interpretazione della nuova disciplina. Il gruppo si è costituito a meno di un anno dall’inizio della XVIII legislatura, in seguito alla scissione interna al *Partito democratico* e grazie all’unione con il *P.S.I.*, rappresentato dal sen. Riccardo Nencini, sino a quel momento membro del gruppo misto. Come risulta dalle comunicazioni del Presidente di Assemblea, la costituzione del gruppo è avvenuta ai sensi dell’art. 14, c. 4 r.S., secondo cui, si ricorda, un gruppo si può formare in corso di legislatura in caso di scissione di precedenti gruppi unitari, dando vita a gruppi che corrispondono a singoli partiti o movimenti politici che si sono presentati alle elezioni uniti o collegati³³. *Italia viva* era una formazione politica appena nata, e non aveva, dunque, presentato alcun candidato alle elezioni; mentre, poiché il sen. Nencini era stato eletto in un collegio uninominale³⁴, secondo l’interpretazione data alla norma si riteneva soddisfatto il requisito per cui il gruppo rappresentasse un partito che aveva concorso alle elezioni per il Senato. È stata indispensabile, però, proprio l’interpretazione estensiva delle norme regolamentari, all’esito della quale, per derogare al divieto di costituire nuovi gruppi in corso di legislatura, sembrava essere sufficiente che il nuovo gruppo corrispondesse a un partito o movimento politico che si era presentato alle elezioni con un proprio simbolo, anche se tale simbolo era stato ricompreso all’interno di un altro simbolo, corrispondente ad una lista nei collegi plurinominali, nell’ambito di una coalizione. Inoltre, non sembrava essere necessario che la lista corrispondente al simbolo *maior*, in cui tale simbolo era stato ricompreso, avesse superato alcuna soglia di sbarramento, neppure quella dell’1% dei voti, necessaria invece per contribuire, a nome della coalizione di cui faceva parte, al riparto dei seggi. Infine, il caso Nencini ha indicato che fosse sufficiente che al partito o movimento politico in questione fosse riconducibile (almeno) un senatore eletto in un collegio uninominale, come candidato della coalizione in cui la lista medesima era collegata³⁵.

Il precedente di *Italia viva – P.S.I.* è stato seguito anche per la formazione del gruppo *Europeisti-MAIE-Centro Democratico*, che si è costituito il 26 gennaio 2021, in concomitanza con le dimissioni del governo Conte II, e che si è sciolto il 29 marzo 2021, poco dopo l’investitura del

³³ Senato della Repubblica, Assemblea, 24 settembre 2019, *Resoconto stenografico*, 6.

³⁴ Nencini era stato eletto nel collegio Toscana – 04 (Arezzo-Siena) con il simbolo *Italia Europa Insieme*, di cui il P.S.I era solo una delle tre componenti, insieme a Federazione dei Verdi di Bonelli e Area civica di Santagata.

³⁵ N. LUPO, *L’evoluzione dei Regolamenti delle Camere in relazione alle trasformazioni del sistema politico ed elettorale*, in *il Filangieri Quaderno 2021*, 34

governo Draghi. La sua costituzione è stata consentita grazie all’apporto del sen. Riccardo Merlo, il quale era stato eletto nella circoscrizione Estero America meridionale con il simbolo MAIE (Movimento Associativo Italiani all’Estero). Si ricorda anche la vicenda del gruppo *Insieme per il futuro – Centro democratico*, costituito il 29 giugno 2022, in seguito alla spaccatura avvenuta all’interno del Movimento 5 Stelle³⁶. Al contrario dei due gruppi appena analizzati, questa nuova formazione era interamente composta da ex esponenti del Movimento 5 Stelle, la cui elezione al Senato era stata resa possibile in quanto candidati di quella formazione politica. A livello di composizione, quindi, mancava un elemento che potesse esprimere un partito o movimento politico che avesse preso parte alle elezioni precedenti. La costituzione di questo gruppo è stata resa possibile grazie ad un’ulteriore opera interpretativa delle norme regolamentari: è bastato il solo simbolo di *Centro democratico*, il cui uso è stato autorizzato da Bruno Tabacci, – deputato alla Camera, eletto con il simbolo *Centro democratico* all’interno del contrassegno elettorale *+europa* – per ritenere soddisfatto lo spirito della riforma, nata all’insegna della corrispondenza tra gruppi e forze politiche che hanno ottenuto propri eletti in Senato. Oltre alla problematicità di un’interpretazione così lasca delle regole parlamentari, la vicenda ha fatto emergere un timore già condiviso all’indomani del deposito dei simboli di liste elettorali “matrioska” in vista delle elezioni del 4 marzo 2018³⁷. Secondo alcuni, infatti, i cartelli elettorali che si sono man mano creati hanno dato forma a quello che è stato descritto come un “mercato dei simboli”, in modo tale da garantire alle forze politiche la possibilità di costituire gruppi parlamentari autonomi in corso di legislatura, in parte eludendo lo spirito della modifica regolamentare.

Ne è in parte dimostrazione il caso enigmatico relativo alla costituzione del gruppo parlamentare *C.A.L. (Costituzione, Ambiente, Lavoro) – Idv*, con l’ausilio del contrassegno elettorale dell’*Italia dei Valori*. Il gruppo, costituito il 27 gennaio 2022 e sciolto il giorno dopo³⁸, era composto da dieci senatori, tutti provenienti dal gruppo Movimento 5 Stelle, con eccezione del sen. Elio Lannutti, membro della componente politica *Italia dei valori* nel gruppo misto, ma eletto nelle liste dello stesso Movimento 5 Stelle. Nelle elezioni del 2018, l’*Italia dei Valori* si era presentata con il proprio simbolo elettorale con altri quattro partiti (Alternativa Popolare, Centro per l’Europa,

³⁶ Senato della Repubblica, Assemblea, 30 giugno 2022, *Resoconto stenografico*, 34.

³⁷ Cfr. S. CURRERI, *Le nuove regole sui gruppi (ma solo al Senato)/2*, in *Quaderni costituzionali*, n. 1, 2018, 183. L’A. fa riferimento alla proliferazione di coalizioni formate da più liste e dal simbolo a sua volta composto da simboli elettorali di più forze politiche.

³⁸ Senato della Repubblica, Assemblea, 1° febbraio 2022, *Resoconto stenografico*, 9.

Unione per il Trentino-Democrazia Solidale e l'Italia è Popolare), all'interno del comune contrassegno elettorale di *Civica Popolare Lorenzin*. Quest'ultimo, però, non aveva ottenuto alcun seggio nella quota proporzionale, e un solo eletto nella quota uninominale, il sen. Casini, che però non si era presentato con il simbolo di *Idv*. In teoria, quindi, mancavano gli elementi che avevano reso possibile la formazione dei gruppi analizzati poc'anzi, ma ciò non ha impedito la definitiva costituzione del gruppo *C.A.L. (Costituzione, Ambiente, Lavoro) – PC – Idv*³⁹ il 27 aprile 2022, evidenziando tutta le ambiguità interpretative delle citate norme regolamentari.

Confrontando però i numeri con quelli della XVII legislatura, il panorama non sembra apparire del tutto negativo. Tra il 2013 e il 2018, infatti, si sono costituiti un totale di sette gruppi parlamentari (compreso il gruppo misto), ai quali se ne sono aggiunti altri otto in corso di legislatura, che si è infine conclusa con un totale di 12 gruppi. Durante la XVIII legislatura, invece, si è registrato un calo dei numeri: solamente tre gruppi si sono costituiti in un secondo momento, a fronte degli otto della legislatura precedente. Tuttavia, come si è provato a mettere in evidenza, ciò non è necessariamente indice di un riscontro positivo dell'attuazione della riforma del 2017. Infatti, se da una parte l'interpretazione lasca delle disposizioni regolamentari ha permesso alla composizione del Senato di rispecchiare le dinamiche interne ai partiti, dall'altra appare essere sintomatica del fatto che “le norme parlamentari vengono percepite come regole non oggettive ma disponibili e forzabili in base alla contingenza del momento”⁴⁰. Ciò è, però, specchio della grande elasticità che contraddistingue il diritto parlamentare, che più di qualsiasi altro ambito del diritto vede la rilevanza di prassi, convenzioni e consuetudini, tra cui la regola consuetudinaria che consente di derogare a singole disposizioni del regolamento *nemine contradicente*.

Ad ogni modo, che ci siano dubbi sulla chiarezza della stesura degli artt. 14 e 15 r.S. è evidente: ne è prova il fatto che la Giunta per il Regolamento sia stata impegnata a più riprese in un lavoro di interpretazione di tali disposizioni. Ma è difficile stabilire quale sia il nesso tra le norme e l'esperienza concreta: il fatto che le nuove regole non abbiano impedito del tutto le vicende che si

³⁹ Senato della Repubblica, Assemblea, 3 maggio 2022, *Resoconto stenografico*, 6.

⁴⁰ S. CURRERI, *Riforma dei regolamenti parlamentari: un dibattito interessante*, in *laCostituzione.info*, 30 ottobre 2021; cfr. G. LASORELLA, *Le garanzie interne al giusto procedimento legislativo*, in *Quaderni costituzionali*, n. 3, 2021, 561; M. MANETTI, *Autonomia costituzionale delle Camere e potere di auto-normazione*, in *Giurisprudenza costituzionale*, n. 1, 2022, 541.

sarebbero volute evitare è frutto di un nesso di causalità oppure i fattori in gioco sono anche altri?⁴¹ Non manca in dottrina chi sostiene, ad esempio, che parte del problema sia l'asimmetria tra la disciplina introdotta al Senato e quella vigente alla Camera⁴². Tale disarmonia potrebbe aver indotto il Senato ad interpretare in maniera molto lasca le proprie regole in modo tale da allineare la formazione dei gruppi con quelli della Camera. La domanda che bisogna porsi, allora, è fino a che punto una regola giuridica possa dare ordine a comportamenti e prassi che sono generati da un contesto politico in profonda crisi da decenni. In altre parole, in che misura si può intervenire normativamente per ricostruire un panorama parlamentare così instabile e frammentario, e che non necessariamente è provocato dal mero "malcostume politico"? Si consideri, infatti, che l'efficacia delle modifiche dei regolamenti parlamentari è strettamente correlata al circuito rappresentativo, all'interno del quale assume rilievo il processo di trasformazione del sistema partitico che non si è ancora concluso. È noto, infatti, che i partiti politici di massa si siano progressivamente trasformati in c.d. partiti pigliatutto⁴³ o, secondo le più recenti prospettive, in "partiti cartello"⁴⁴, ponendosi non più come intermediari tra Stato e società, ma diventando agenti dello Stato stesso. Questi mutamenti non possono non riflettersi all'interno delle assemblee parlamentari, "sia con una tendenza all'inversione dei termini della relazione partito-gruppo, sia attraverso l'indebolimento del legame tra rappresentato e società civile"⁴⁵. Nel valutare, quindi, i rimedi con i quali si intende contrastare un fenomeno come quello della mobilità parlamentare, non andrebbero, dunque, lasciati inascoltati gli avvertimenti che suggeriscono "una certa prudenza nell'immaginare soluzioni che pretendano, con il mero ricorso allo strumento regolamentare, di imbrigliare e in qualche modo di ricondurre

⁴¹ La domanda è stata posta anche da G. MAESTRI, *Il nuovo gruppo "Psi-Italia viva" al Senato: le falle della riforma "antiframmentazione" del Regolamento*, in *laCostituzione.info*, 19 settembre 2019. CURRERI aveva già espresso dei dubbi sulla riforma all'indomani della sua approvazione in S. CURRERI, *Le nuove regole sui gruppi (ma solo al Senato)*/2, cit., 183.

⁴² N. LUPO, *L'evoluzione dei Regolamenti delle Camere in relazione alle trasformazioni del sistema politica ed elettorale*, in *il Filangieri, Quaderno 2021*, 34.

⁴³ O. KIRSCHEIMER *The transformation of the Western European Party System* in J. LA PALOMBARA e M. WEINER (a cura di), *Political parties and political development*, Princeton, 1966, 17-200. Sulla trasformazione della natura dei partiti politici, si rinvia a L. BARDI (a cura di), *Partiti e sistemi di partito*, Bologna, il Mulino, 2009 e a P. IGNAZI, *Partito e democrazia. L'incerto percorso della legittimazione dei partiti*, Bologna, il Mulino, 2019.

⁴⁴ R.S. KATZ e P. MAIR, *Changing models of party organization and party democracy: the emergence of the cartel party in Party politics*, n. 1, 1995, 5-28.

⁴⁵ E. CANITANO, *L'anomalia del gruppo misto*, in S. MERLINI (a cura di), *Rappresentanza politica, gruppi parlamentari, partiti: il contesto italiano*, II, Torino, Giappichelli, 2004, 201.

all'ordine comportamenti che, proprio in quanto riflesso di certe difficoltà del sistema politico, difficilmente si prestano ad essere affrontati solo su questo piano"⁴⁶.

3. La più recente riforma del regolamento del Senato e le principali forme di disincentivo alla mobilità parlamentare. Il senatore non iscritto

Il Senato è nuovamente intervenuto sul proprio regolamento alla fine della XVIII legislatura per adeguarsi alla revisione costituzionale sulla riduzione del numero di parlamentari. Oltre ad aver rivisto la composizione degli organi per motivi di necessità, la modifica al regolamento approvata nel corso della seduta del 27 luglio 2022 ha ulteriormente consolidato le norme anti-transfughismo. In primo luogo, ha affinato il contenuto dell'art. 14 r.S., nella parte in cui disciplina la costituzione dei gruppi parlamentari, così come la loro formazione in corso di legislatura, nel tentativo di rendere la disposizione meno passibile di storture interpretative. Ai sensi del comma 4 dell'art. 14 r.S., ciascun gruppo deve essere composto da almeno sei senatori e deve rappresentare un partito o movimento politico, anche risultante dall'aggregazione di più partiti o movimenti politici, che abbia presentato alle ultime elezioni del Senato propri candidati con lo stesso contrassegno, conseguendo l'elezione di almeno un senatore. Mentre per quanto riguarda un gruppo che intende formarsi in corso di legislatura, questo deve rappresentare un partito o un movimento politico che nella legislatura abbia presentato alle elezioni politiche o del Parlamento europeo propri candidati conseguendo l'elezione di propri rappresentanti, a condizione che tale gruppo sia costituito da non meno di nove componenti e che abbia la medesima denominazione ovvero il medesimo contrassegno del partito o movimento rappresentato (art. 14, c. 5 r.S.). Sono due i dati da rilevare: innanzitutto, la nuova disposizione prevede un diverso e più alto requisito numerico per i gruppi che si formano *in itinere* rispetto a quelli che si costituiscono a inizio legislatura. In secondo luogo, il requisito della denominazione o del contrassegno intende impedire proprio le vicende che si sono consumate negli ultimi anni, rinforzando le sue finalità anti-frammentazione.

La riforma del 2022 ha, inoltre, formalizzato la possibilità di costituire componenti politiche all'interno del gruppo misto (art. 14, c. 6 r.S.), allineando la disciplina del Senato con quella ormai

⁴⁶ S. CARETTI, *I gruppi parlamentari nell'esperienza della XIII legislatura*, cit., 55.

consolidata da anni alla Camera dei deputati⁴⁷. Tale possibilità era stata già riconosciuta dalla Giunta per il Regolamento, che si era espressa con un parere favorevole nel corso della legislatura⁴⁸, sostanzialmente codificato con la riforma. Il parere disponeva che era consentita la costituzione di componenti politiche in seno al gruppo misto purché queste rappresentassero partiti o movimenti politici che avessero presentato con il proprio contrassegno, da soli o collegati, candidati alle ultime elezioni nazionali. I senatori che intendevano costituire una componente politica dovevano essere autorizzati a rappresentare il partito o movimento politico detentore del contrassegno presentato alle elezioni. In seguito alla riforma, invece, i senatori appartenenti al gruppo misto possono chiedere al Presidente del Senato di costituire componenti politiche in seno ad esso in due casi: (i) se rappresentano un partito o un movimento politico, anche risultante dall'aggregazione di più partiti o movimenti politici, che abbia presentato alle ultime elezioni del Senato propri candidati con lo stesso contrassegno, *conseguendo l'elezione di almeno un senatore*; oppure (ii) se rappresentano un partito o un movimento politico che nella legislatura abbia presentato alle elezioni politiche, regionali o del Parlamento europeo propri candidati *conseguendo l'elezione di propri rappresentanti*⁴⁹. Se, da una parte, la possibilità di formare componenti politiche potrebbe compensare la difficoltà di costituire nuovi gruppi sia a inizio che in corso di legislatura (a causa anche della riduzione del numero di parlamentari), dall'altra la si potrebbe definire come una "misura paradossale" o "anti-storica", considerato che, proprio alla luce della riduzione del numero di eletti, si dovrebbe ragionare su un "ridisegno complessivo delle forme di organizzazione del lavoro parlamentare"⁵⁰.

Tornando invece alle forme di disincentivo alla mobilità parlamentare, la più recente novella regolamentare ha ulteriormente rinforzato alcune previsioni già introdotte con la riforma del 2017. In tal senso, si ricorda che il regolamento entrato in vigore nella XVIII legislatura ha previsto la decadenza dalle cariche di componenti dell'ufficio di presidenza delle commissioni, così come da

⁴⁷ Le componenti politiche erano state già riconosciute dal regolamento della Camera del 1997 "per porre rimedio ad alcuni problemi di carattere organizzativo e politico riconducibili all'acuirsi della intrinseca disomogeneità all'interno del gruppo misto", *cf.* CURRERI, *I gruppi parlamentari nella XV legislatura*, cit., 310.

⁴⁸ Senato della Repubblica, Giunta per il Regolamento, 11 maggio 2021, *Resoconto sommario n. 556*, 2° supplemento.

⁴⁹ Una lettura formale della disposizione escluderebbe, dunque, la formazione di componenti politiche con simboli di partiti o movimenti che non hanno ottenuto senatori eletti, come invece si è verificato in seguito al parere favorevole della Giunta per il regolamento.

⁵⁰ N. LUPO, *L'evoluzione dei Regolamenti delle Camere in relazione alle trasformazioni del sistema politico ed elettorale*, cit., 35.

quelle di vicepresidente o segretario di Assemblea, dei senatori che entrano a far parte di un gruppo parlamentare diverso da quello al quale appartenevano al momento dell'elezione (art. 13, c. 1-*bis* r.S.). La *ratio* di questa forma di sanzione richiama l'impostazione "gruppo-centrica" del Parlamento italiano, per cui il senatore viene eletto per una determinata carica in virtù della sua appartenenza ad un determinato gruppo, e non in quanto parlamentare singolo. Proprio per questo motivo, la previsione non si applica quando il cambio di gruppo non è frutto di una scelta volontaria del singolo senatore, e cioè in caso di espulsione dal gruppo, ovvero in caso di scioglimento o fusione con altri gruppi. In questi casi, infatti, si vuole evitare che il singolo parlamentare si trovi in un'evidente situazione di soggezione nei confronti del gruppo di appartenenza.

Sia il Presidente del Senato che i senatori questori sono stati sottratti all'applicazione di tale previsione. La scelta concernente il Presidente di Assemblea è stata definita "comprensibile" in virtù della sua funzione di supplente del Presidente della Repubblica, *ex art.* 86 Cost⁵¹. Per quanto riguarda l'esclusione dei senatori questori, c'è chi ha giustificato la scelta ricollegandola all'esigenza di evitare "fratture nella continuità amministrativa dell'Assemblea, nell'ambito della quale [i questori] esercitano competenze e responsabilità di estrema delicatezza"⁵². Ciononostante, non è apparsa interamente chiara la volontà di escludere i senatori questori, e non anche i segretari, dall'applicazione di questa forma di sanzione, considerato che entrambe le figure esercitano, seppur diversamente, un ruolo particolarmente delicato all'interno dell'organizzazione parlamentare⁵³. È interessante, quindi, notare che tale asimmetria sia stata superata definitivamente con la modifica del 2022, che ha ricompreso i questori all'interno dell'applicazione dell'art. 13, c. 1-*bis* r.S., secondo cui il meccanismo della decadenza non si applica al solo Presidente del Senato.

È meritevole di attenzione anche l'art. 7 delle Disposizioni finali, che, con l'espresso fine di disincentivare la mobilità parlamentare, dispone che il Consiglio di Presidenza stabilisce la riduzione del 50% del contributo finanziario proporzionale nei confronti del gruppo del quale il senatore cessa di far parte, e attribuisce il 30% del contributo finanziario proporzionale iniziale al gruppo di destinazione⁵⁴. Più che scoraggiare il singolo parlamentare, la disposizione vuole

⁵¹ T.F. GIUPPONI, *La riforma del regolamento del Senato*, cit., 409.

⁵² A. CARBONI e E. MAGALOTTI, *Prime osservazioni sulla riforma organica del Regolamento del Senato*, cit., 17.

⁵³ *ibid*

⁵⁴ Ai gruppi del Senato è assegnata una dotazione minima di risorse finanziarie, alla quale si aggiunge un contributo ulteriore, distribuito in maniera proporzionale alla consistenza numerica (art. 16, r.S.). Ad essere impattato sarebbe, dunque, quest'ultimo.

incentivare, in partenza, la coesione all'interno del gruppo; infatti, è soprattutto quest'ultimo ad avere un interesse affinché il senatore non cambi gruppo di appartenenza. Si ricorda, infatti, che a fronte della riduzione del finanziamento pubblico indiretto ai partiti, le risorse finanziarie stabilite dal Consiglio di presidenza sono progressivamente diventate indispensabili per lo svolgimento delle funzioni dei gruppi⁵⁵.

Occorre, infine, soffermarsi su uno degli elementi più innovativi della riforma del 2022, e cioè la decisione di estendere potenzialmente la figura del senatore non iscritto a tutti i componenti della camera alta. Com'è noto, la riforma del 2017 aveva già previsto la figura del senatore non iscritto⁵⁶, attribuendo la facoltà di non appartenere ad alcun gruppo parlamentare ai soli senatori di diritto e a vita, in virtù dell'autonomia della loro legittimazione (art. 14, c. 1 r.S.). Con la modifica che è entrata in vigore a partire dalla XIX legislatura, la figura del non iscritto è stata invece potenzialmente estesa a tutti i senatori, a prescindere dal tipo di legittimazione.

Ai sensi del modificato art. 14, c. 1 r.S., “tutti i senatori debbono appartenere ad un gruppo parlamentare. I senatori di diritto e a vita e i senatori a vita, nella autonomia della loro legittimazione, possono non entrare a far parte di alcun gruppo. Sono considerati non iscritti ad alcun gruppo parlamentare i senatori che si dimettono dal gruppo di appartenenza, ivi compreso il gruppo misto, o ne vengono espulsi, salvo che entro il termine di tre giorni abbiano aderito ad un altro gruppo già costituito, ad eccezione del gruppo misto, previa autorizzazione del presidente del gruppo stesso. È tuttavia consentita entro il termine di tre giorni l'adesione ad una componente politica in seno al gruppo misto, previa deliberazione favorevole degli appartenenti a tale componente e acquisita l'autorizzazione del legale rappresentante del corrispondente partito o movimento politico”. Esaminando la disposizione, si possono svolgere alcune riflessioni di carattere generale. Innanzitutto, si rileva che rimane l'obbligo iniziale per ciascun senatore di iscriversi ad un gruppo parlamentare (diversamente dalle esperienze europee menzionate prima), ma che questo obbligo esiste solamente a inizio legislatura, in conformità con quanto disposto anche dall'art. 14, c. 2 r.S., secondo cui “entro tre giorni dalla prima seduta, ogni senatore è tenuto ad indicare alla presidenza del senato il gruppo del quale intende far parte”. L'obbligo, però, sembra venir meno nel

⁵⁵ Cfr. A. MANNINO e S. CURRERI, *Diritto parlamentare*, Milano, FrancoAngeli, 2019, 84.

⁵⁶ Si rinvia alla lettura di F.S. TONIATO, *Innovazione e conservazione nel Regolamento del Senato*, in *Nuova Antologia*, vol. 619, n. 2285, 2018 per una ricostruzione dei motivi che hanno portato all'introduzione della figura del senatore non iscritto.

corso della legislatura, in quanto la nuova disposizione prevede che il senatore che decide di abbandonare il gruppo di provenienza, o che viene espulso da questo, rientrerà nel novero dei “non iscritti”. Ciò implica che, a meno che il senatore sia in grado di comunicare, entro il termine di tre giorni, la sua adesione ad un altro gruppo (ad eccezione di quello misto), e previa autorizzazione di quest’ultimo, non gli sarà consentito di appartenere ad alcun gruppo. La rilevanza della disposizione è particolarmente interessante con riguardo al dubbio se lo *status* di non iscritto sia o meno irreversibile per la durata della legislatura. Una lettura formale dovrebbe sciogliere il dubbio in senso positivo, e cioè l’irreversibilità della condizione. Ciò che è chiaro è senz’altro l’obiettivo di contrastare la mobilità parlamentare, tutelando solamente quei cambiamenti di gruppo che siano ponderati, in quanto ciascun senatore dovrà individuare un gruppo di destinazione in un arco di tempo ristretto. Rileva anche l’intento di escludere il gruppo misto come sede di transito, anche se non vengono escluse le componenti politiche all’interno di questo. Fermo restando questa possibilità, neanche il passaggio all’interno di una componente politica sarà immediata, poiché il senatore dovrà ricevere l’assenso da parte di queste formazioni interne al gruppo misto, il che ne presuppone già l’esistenza. La *ratio* appare chiara: si vogliono favorire solamente quei passaggi dettati da affinità politiche comuni, evitando al contempo che il gruppo misto diventi luogo di passaggio per i senatori che intendono dar vita ad una nuova componente politica che non trova riscontro a livello territoriale. È infine interessante osservare il modo in cui la natura *sui generis* del senatore di diritto e a vita si stia progressivamente consolidando nella fonte regolamentare. Pur estendendo potenzialmente la figura del non iscritto a tutti i senatori, la redazione della disposizione evita che ci sia una convergenza tra le due categorie di senatori che siedono a Palazzo Madama. La possibilità, infatti, di non aderire ad alcun gruppo sin dall’inizio della legislatura viene riconosciuta al solo senatore di diritto e a vita. Possibilità che invece non viene riconosciuta ai senatori eletti, proprio per sottolinearne il forte legame di dipendenza rispetto ai partiti politici e, quindi, dei gruppi parlamentari. Allora perché, fermo restando la necessità di rispettare il nucleo essenziale del principio del libero mandato parlamentare, non consolidare ulteriormente questo legame prevedendo l’obbligo, a inizio legislatura, di aderire al gruppo che corrisponde alla forza politica con la quale il senatore è stato eletto?⁵⁷ Si potrebbe considerare, inoltre, di vietare al rappresentante

⁵⁷ A. MANNINO, *La mobilità parlamentare tra principio democratico, rappresentanza nazionale e divieto di mandato*, in L. CARLASSARE (a cura di), *Democrazia, Rappresentanza, Responsabilità*, Padova, Cedam, 2001, 77-78.

di transitare in corso di legislatura nel gruppo misto (come peraltro l'ultima modifica regolamentare lascia intendere) ovvero in qualsiasi altro gruppo politico, diventando la figura del non iscritto l'unica opzione percorribile. Tale prospettiva sarebbe rinforzata dall'eventuale abolizione del gruppo misto⁵⁸, ritenuto da sempre un "monstrum" giuridico⁵⁹, e la cui esistenza appare inconciliabile con quella del parlamentare "indipendente"⁶⁰.

4. Quale idea di rappresentanza politica nelle riforme del regolamento del Senato?

Il presente lavoro ha provato a mettere in evidenza che in merito alla questione della mobilità parlamentare le due riforme del regolamento del Senato si pongono in continuità tra di loro. La più recente modifica ha affinato più elementi dapprima introdotti con la novella del 2017, con il chiaro intento di rinforzare le regole volte a disincentivare sia il passaggio dei parlamentari da un gruppo all'altro, sia la formazione di nuovi gruppi in corso di legislatura. Si vuole rilevare, inoltre, che le finalità anti-transfughismo delle due riforme consegnano un'immagine abbastanza chiara di quale sia l'idea di rappresentanza politica che il Senato intende promuovere; una concezione che è in linea con l'impostazione classica del costituzionalismo liberaldemocratico e che si fonda sul ruolo essenziale rivestito dai partiti politici e dai gruppi parlamentari. È proprio per questo motivo che l'introduzione della figura del senatore non iscritto desti tanta curiosità, sollevando alcune perplessità sulla sua compatibilità con il circuito di rappresentanza politica. Sarà necessario, quindi, riflettere in futuro, soprattutto alla luce della prassi, se tale figura costituisca un'anomalia all'interno di questa concezione, o se invece si ponga in coerenza con questa. Sarà, inoltre, interessante valutare come (e se) cambierà l'equilibrio tra i valori cardine della rappresentanza politica,

⁵⁸ L'idea dell'abolizione del gruppo misto era stata già paventata, ad esempio, da S. MERLINI, *Natura e collocazione dei gruppi parlamentari in Italia*, cit., p. 15 e da A. CIANCIO, *La garanzia del libero mandato parlamentare tra disciplina di gruppo e trasformazioni dei partiti*, in *dirittifondamentali.it*, n. 1, 2021, 19.

⁵⁹ M. VOLPI, *Crisi della rappresentanza politica e partecipazione popolare*, in N. ZANON E F. BIONDI (a cura di), *Percorsi e vicende attuali della rappresentanza e della responsabilità politica*, Milano, Giuffrè, 2001, 124

⁶⁰ A tal proposito è interessante anche il dato comparato: come rileva 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*, n. 30, 2022, 75, "laddove vi è un vincolo di iscrizione ad un gruppo parlamentare, esiste anche un gruppo misto che raccoglie tutti i parlamentari che, per appartenenza ad una formazione minoritaria o per dimissioni o espulsione da un gruppo, non trovano la propria collocazione nell'articolazione dei gruppi politici. Viceversa, dove esiste la figura del parlamentare non iscritto ad un gruppo non vi è l'esigenza di istituire un gruppo misto".

identificati nel principio democratico e nel ruolo costituzionalmente previsto dei partiti politici, insieme al principio del libero mandato parlamentare. Si potrebbe concretizzare il rischio, ad esempio, che il peso del principio evocato dall'art. 67 Cost. si sbilanci all'interno di un quadro costituzionale che predilige l'intermediazione dei partiti politici. La novità del senatore non iscritto potrebbe, infatti, modificare il paradigma, promuovendo una rappresentanza politica svincolata dall'appartenenza al gruppo. Non è mancato in dottrina chi da tempo auspicava questa novella, ma basandosi comunque su una certa idea di rappresentanza politica, per cui "mentre non dovrebbe essere consentita la costituzione dei gruppi politicamente non qualificati [ad esempio, il gruppo misto], l'art. 67 Cost. dovrebbe garantire agli eletti la possibilità di esercitare il mandato parlamentare anche senza l'adesione a nessun gruppo"⁶¹.

Diverse sono, dunque, le valutazioni che tale novità ci invita a svolgere all'indomani della sua entrata in vigore. Innanzitutto, non si può non rilevare come la figura del senatore non iscritto abbia il potenziale di alterare l'impostazione gruppo-centrica dei regolamentari parlamentari, in virtù della quale i gruppi "non sono semplicemente uno strumento della riorganizzazione del parlamento in una prospettiva non più "atomistica", ma una condizione ineliminabile per l'esercizio del mandato politico da parte dei singoli parlamentari"⁶². Come è stato precisato, però, sono diventati una *condicio sine qua non* in virtù dell'interpretazione che i regolamenti parlamentari hanno dato alla Costituzione, e non perché essa dispone espressamente in tal senso⁶³. In altre parole, è stata l'attuazione regolamentare della Costituzione che ha trasformato la facoltà di appartenere ad un gruppo in un obbligo per gli eletti, consacrando i gruppi parlamentari come "l'ossatura fondamentale delle assemblee"⁶⁴. Si consideri, inoltre, che l'impostazione gruppo-centrica dei regolamenti altro non è che la ricezione dell'impostazione che era stata data dal regolamento della Camera del 1920-1922, peraltro utilizzato in buona parte sia dalla camera bassa che da quella alta anche in età repubblicana, fino alle prime modifiche integrali che sono state apportate solamente a partire dagli anni '70. In seguito alle elezioni del 1919, svolte con legge elettorale di tipo proporzionale, i partiti politici di massa hanno fatto ingresso nelle sedi rappresentative,

⁶¹ S. MERLINI, *Natura e collocazione dei gruppi parlamentari in Italia*, cit., p. 15. Così anche A. MORELLI, *Rappresentanza politica e libertà del mandato parlamentare*, Napoli, Editoriale scientifica, 2018, 112.

⁶² S. MERLINI, *Natura e collocazione dei gruppi parlamentari in Italia*, cit., p. 15. V. anche A. MANZELLA, *Il Parlamento*, II ed., Bologna, il Mulino, 1991, 70.

⁶³ A. CIANCIO, *Il gruppo parlamentare come formazione sociale e la tutela del dissenso dei singoli aderenti*, cit., 617

⁶⁴ A. CIANCIO, *I gruppi parlamentari*, cit., 36

comportando una trasformazione radicale della loro organizzazione. Si riteneva, infatti, che all'adozione di un sistema elettorale proporzionale, e al nuovo ruolo emergente dei partiti politici, dovesse corrispondere un'organizzazione parlamentare per gruppi e commissioni permanenti, superando il sistema degli uffici basato sull'individualismo di impostazione liberale. Nel 1920 la Camera è intervenuta sul proprio regolamento, prevedendo l'obbligo per ciascun parlamentare di aderire ad un gruppo sulla base della sua affiliazione politica; in caso contrario, il deputato veniva assegnato d'ufficio al gruppo misto. Sia il regolamento del 1920, così come quelli approvati in età repubblicana, a partire da quello varato nel 1971, hanno tutti ribadito la funzione insostituibile che i gruppi assolvono ai fini dell'organizzazione e del buon funzionamento del Parlamento.

Infatti, il ruolo di sintesi politica che i gruppi svolgono incide a tal punto sull'organizzazione delle camere da legittimare decisioni prese senza il concorso di tutti i parlamentari. Non si fa riferimento solamente alle due ipotesi previste dagli artt. 72, c. 3 e 82 della Costituzione, ma anche, ad esempio, al ruolo svolto dalla Conferenza dei presidenti dei gruppi parlamentari, fondamentale nella definizione della programmazione dei lavori. L'articolazione per gruppi ha implicato una rottura rispetto ai principi del parlamentarismo classico, basati sulla rappresentanza politica del singolo parlamentare, e ha segnato un'adesione ai principi dei regimi parlamentari "razionalizzati", basati invece sulla rappresentanza politica dei gruppi⁶⁵. La domanda che si vuole porre all'indomani di questa riforma è: il riconoscimento della figura del senatore non iscritto altererà questa concezione gruppo-centrica del Parlamento?

Collegato a questo interrogativo, ci sono due ulteriori questioni che necessitano una riflessione, e cioè il problema della composizione degli organi interni al Senato e la gestione della programmazione dei lavori. Proprio alla luce dell'impostazione gruppo-centrica di cui si è parlato, il regolamento del Senato (così come quello della Camera dei deputati) prevede che siano i gruppi a designare i propri rappresentanti nelle singole commissioni permanenti (art. 21, c. 1 r.S.), che sono composte in modo tale da rispecchiarne la proporzione. Inoltre, è il presidente di gruppo a partecipare alla c.d. Conferenza dei capigruppo, organo che a sua volta definisce il programma e il calendario dei lavori, e che quindi determina gli argomenti da discutere e con quali tempi e priorità. Per non menzionare, poi, il fatto che i tempi di discussione in aula siano ripartiti in base alla

⁶⁵ S. CURRERI, *Il ruolo dei gruppi parlamentari tra fonti normative e prospettive politiche*, in S. MERLINI (a cura di), *Rappresentanza politica, gruppi parlamentari, partiti: il contesto italiano*, II, Torino, Giappichelli, 2004, 246; RUBECCHI, *Gruppi parlamentari e circuito rappresentativo*, cit., 830.

consistenza numerica dei gruppi e non, quindi, in base al numero complessivo di parlamentari; nel rispetto del contingentamento dei tempi, sarà poi ciascun gruppo a decidere chi, quando e per quanto tempo potrà intervenire nel corso della discussione⁶⁶.

Sulla composizione degli organi interni, specie delle commissioni permanenti, sarà particolarmente interessante valutare *ex post* l'attuazione del regolamento. Le commissioni sono forse l'organo al cui interno si svolge la parte più consistente dell'attività parlamentare; è chiaro, quindi, che la possibilità di partecipare ai suoi lavori sia di fatto necessaria per realizzare la funzione di rappresentanza del singolo parlamentare. Sembra essere stato questo il ragionamento che ha spinto, ad esempio, il *Bundesverfassungsgericht* a ritenere che ogni deputato, a prescindere dalla sua appartenenza o meno ad un gruppo, abbia il diritto di partecipare, con diritto di parola e di proposta, ai lavori di almeno una commissione. La disposizione che escludeva che il deputato non iscritto potesse far parte di una commissione è stata quindi ritenuta incompatibile con l'art. 38, c. 1 della Legge fondamentale, secondo cui i deputati del *Bundestag* sono i rappresentanti di tutto il popolo, non sono vincolati da mandati o direttive, e sono soggetti soltanto alla loro coscienza⁶⁷. Il Tribunale federale, però, si è espresso solamente sul diritto di parola e di proposta in commissione, escludendo la possibilità per il deputato non iscritto di partecipare al momento del voto all'interno dell'organo parlamentare. L'attribuzione del diritto di voto avrebbe, secondo il giudice, un effetto sbilanciante sui rapporti di forza tra maggioranza e opposizione, operando in maniera necessariamente non proporzionale. Agli occhi del giudice federale tedesco, il criterio della proporzionalità emerge come valore meritevole di tutela, in quanto funzionale a riprodurre gli equilibri politici che si sono formati in seguito alle elezioni.

Il criterio della proporzionalità è parimenti rilevante nell'organizzazione degli organi del Parlamento italiano. Come si è ricordato più volte, le commissioni permanenti, così come quelle di inchiesta, sono composte in modo tale da rispecchiare la proporzione tra i gruppi parlamentari. L'obiettivo è quello di riprodurre i rapporti di forza tra le formazioni politiche presenti in Assemblea, legittimando le decisioni di questi organi interni, specie quando queste vengono prese in maniera definitiva. Per questo motivo è stato specificato che il criterio della corrispondenza

⁶⁶ Fatta salva la possibilità per ciascun singolo parlamentare di intervenire in dissenso dal proprio gruppo (art. 84, c. 1 r.S., art. 109, c. 2 r.S.).

⁶⁷ BVerfG, 13 giugno 1989, 2 BvE 1/88, nota anche come decisione *Wüppesahl*. La sentenza è stata commentata da N. ZANON, *I diritti del deputato "senza gruppo parlamentare" in una recente sentenza del Bundesverfassungsgericht*, in *Giur. cost.*, 1989, n. 2, 1147 ss.

evidenza che “per la nostra Costituzione i gruppi parlamentari non rispondono soltanto ad un’esigenza meramente organizzativa, [...] ma costituiscono anche il complementare presupposto politico che legittima la possibilità che una parte decida in nome e per conto del tutto”⁶⁸. La figura del senatore non iscritto pone degli elementi di frizione rispetto a questo principio, che viene sostituito da un criterio simile, ma sostanzialmente diverso. L’art. 21, c. 3 r.S., da ultimo modificato, prevede che il Presidente di Assemblea assegni i senatori non iscritti alle commissioni *nel rispetto del rapporto tra maggioranza e opposizione*. Il Senato ha quindi voluto utilizzare una disciplina simile, ma non del tutto uguale, a quella già impiegata per i senatori eccedentari⁶⁹, ma il criterio del rapporto tra maggioranza e opposizione, sebbene sempre funzionale alla rappresentanza politica, è ben diverso da quello della proporzionalità: entrambi rispecchiano un equilibrio tra forze, ma le immagini che riproducono sono del tutto diverse. Si pensi solamente al fatto che sia coloro che appartengono alla maggioranza, così come quelli che sono all’opposizione, non necessariamente saranno espressione degli stessi interessi. Così come è poco chiaro in che modo si determinerà se il senatore non iscritto appartenga alla maggioranza o all’opposizione: si terrà conto della sua posizione al momento della mozione di fiducia *ex art. 94 Cost?* Si consideri, però, che in un momento così solenne il senatore avrà espresso il proprio voto in quanto membro di un gruppo parlamentare, e non, invece, in quanto singolo, proprio in virtù dell’obbligo di aderire ad un gruppo a inizio legislatura.

Per quanto riguarda la programmazione dei lavori, invece, poiché è esclusa la possibilità per i senatori non iscritti di partecipare ai lavori della Conferenza dei capigruppo (in virtù della composizione dell’organo), l’art. 14, c.1 r.S. prevede che a questi siano garantiti proporzionati tempi di intervento stabiliti, ai sensi dell’art. 55, c. 5 r.S. La disposizione appena richiamata, relativa al calendario dei lavori, prevede che “per la organizzazione della discussione dei singoli argomenti iscritti nel calendario, la [Conferenza dei capigruppo] determina di norma il tempo complessivo da riservare a ciascun gruppo e ai senatori non iscritti ad alcun gruppo, stabilendo altresì la data entro cui gli argomenti iscritti nel calendario debbono essere posti in votazione”. Sarà poi sempre la Conferenza dei capigruppo a stabilire i tempi per le dichiarazioni di voto dei senatori

⁶⁸ S. CURRERI, *Le conseguenze della riduzione del numero dei parlamentari sui gruppi politici*, in *Rivista trimestrale di scienza dell’amministrazione*, n. 1, 2022, 6.

⁶⁹ “I senatori che non risultino assegnati sono distribuiti nelle commissioni permanenti in modo che in ciascuna commissione siano rispecchiati, per quanto possibile, la proporzione esistente in Assemblea tra tutti i gruppi parlamentari e il rapporto tra maggioranza e opposizione” (art. 21, c. 3 r.S.).

non iscritti (art. 109, c. 2-*bis* r.S.). Da una parte, la novella rinforza il ruolo centrale di questo organo, ormai divenuto arbitro dei lavori parlamentari e, in taluni casi, anche interprete del regolamento⁷⁰. Dall'altra, però, proprio il ruolo via via più incisivo di tale organo potrebbe diventare problematico dal momento in cui i senatori non iscritti siano esclusi da qualsiasi circuito decisionale interno.

Per tutti questi motivi, la figura del senatore non iscritto costituirà un oggetto di studio di grande interesse, soprattutto per la sua potenziale incidenza sull'organizzazione e il funzionamento del Parlamento, specie con ranghi così ridotti. Non è da escludere, infine, che questo nuovo soggetto non offra linfa nuova alla giurisprudenza costituzionale che si è venuta a consolidare in seguito all'ordinanza n. 17 del 2019. Com'è noto, la pronuncia ha riconosciuto per la prima volta che il singolo parlamentare sia potere dello Stato e che sia, dunque, legittimato a sollevare un conflitto tra poteri; ciononostante, nella stessa ordinanza la Corte ha posto, ai fini dell'ammissibilità del ricorso, una serie di condizioni talmente stringenti da rendere la via del conflitto sostanzialmente impercorribile. Infatti, la possibilità per il singolo parlamentare di adire la Corte costituzionale non ha ancora avuto alcun esito fattuale e numerosi conflitti sono stati respinti proprio per mancanza del "pre-requisito" dell'evidente violazione o menomazione⁷¹. Su tale sfondo, la comparsa del senatore non iscritto potrebbe sollecitare una riflessione più approfondita non solo sulle attribuzioni del singolo parlamentare (ai fini del giudizio), ma anche sulla sua funzione di rappresentanza politica e sul contenuto del principio del libero mandato parlamentare.

In conclusione, la disamina delle due riforme del regolamento del Senato che si sono succedute a distanza di cinque anni ci riporta al punto di partenza. Infatti, un'analisi del fenomeno della mobilità

⁷⁰ V. DI CIOLO e L. CIAURRO, *Il diritto parlamentare nella teoria e nella pratica*, Milano, Giuffrè, 2013, V ed., 315 ss., che parlano di "funzioni atipiche ed aggiuntive" di questo organo. Tale tendenza si riscontra in entrambe le camere; si pensi, ad esempio, alle precisazioni del Presidente della Camera nella seduta dell'11 marzo 2009: "[...] quello della riforma del regolamento è un tema che [...] abbiamo iniziato ad affrontare nell'apposita sede, che non è in questo momento la Giunta per il Regolamento ma la Conferenza dei presidenti di gruppo". Camera dei deputati, Assemblea, 11 marzo 2009, *Resoconto stenografico*, 11. Più di recente, al Senato, è stata la Conferenza dei capigruppo a offrire un'interpretazione della norma regolamentare che consentisse la formazione del gruppo *Costituzione, Ambiente e Lavoro* (v. §2) in corso di legislatura, senza che peraltro venisse convocata la Giunta per il Regolamento, organo predisposto a sciogliere i dubbi interpretativi (art. 18, c. 3 r.S.). Su questo episodio si è espresso in maniera molto critica S. CURRERI, *Il tentato "putsch" della Casellati*, in *laCostituzione.info*, 1° febbraio 2022

⁷¹ Punto 3.5 del Considerato in diritto. Il giudice costituzionale ha, di fatto, delimitato talmente il perimetro di azione da rendere quasi insuperabile il suo vaglio di ammissibilità. Cfr. F. FABRIZZI, *La Corte costituzionale giudice dell'equilibrio tra i poteri*, Torino, Giappichelli, 2019, 104; T.F. GIUPPONI, *Funzione parlamentare e conflitto di attribuzioni: quale spazio per i ricorsi intra-potere dopo l'ordinanza n. 17 del 2019?* in *Quaderni costituzionali*, n. 2, 2019, 307ss.; A. ANZON, *Il gioco degli impedimenti all'ammissibilità dei conflitti di attribuzione promossi da singoli parlamentari*, in *Giur. cost.*, n. 1, 2022, 521 ss.

parlamentare e, in via più generale, del rapporto tra singolo rappresentante e gruppo di appartenenza, ci riconduce ciclicamente a rileggere i principi costituzionali evocati. Come si è più volte sottolineato, infatti, in un contesto di democrazia rappresentativa come quello previsto in Costituzione, la difficoltà sta nel coniugare il valore della libertà del singolo eletto (in quanto rappresentante della Nazione) con il principio della sovranità popolare e con il ruolo costituzionale riconosciuto ai partiti politici, in quanto strumenti privilegiati attraverso cui i cittadini esercitano concretamente la loro sovranità. La ricerca di un equilibrio è fondamentale per determinare il confine “al di là del quale i due principi enunciati dall’art. 67 Cost. – la rappresentanza nazionale e il divieto di mandato imperativo – entrino in rotta di collisione, allorché il secondo si risolva in un’indebita interruzione del circuito rappresentativo”⁷². Ciò perché il Parlamento repubblicano non è un organo composto semplicemente da un insieme di singoli rappresentanti; questa visione comporterebbe una concezione troppo atomizzata della rappresentanza parlamentare, propria, semmai, del parlamentarismo liberale ottocentesco. Il Parlamento è, piuttosto, un organo complesso all’interno del quale trovano una collocazione fondamentale anche i gruppi parlamentari, in quanto principali strumenti che consentono ai partiti politici di perseguire a livello istituzionale gli obiettivi sulla cui base hanno aggregato e ricevuto il consenso degli elettori⁷³.

Ciononostante, la crisi che sta attraversando la democrazia rappresentativa⁷⁴, a partire dai suoi attori principali – i partiti politici –, non può non spingerci a considerare le ripercussioni sulla rappresentanza politica. Il rapporto tra eletto e partito/gruppo di appartenenza è sempre stato interpretato alla luce del ruolo rivestito dai partiti politici di massa, ma come muta lo stesso rapporto considerando le profonde trasformazioni che coinvolgono la forma-partito? Pur riconoscendo la fondamentale funzione di intermediazione svolta da quest’ultimo – a prescindere dalla sua forma –, perché non riflettere sul contributo che il singolo parlamentare può apportare in sede di rappresentanza, rispolverando alcune basi concettuali del parlamentarismo classico e rinforzando una particolare accezione del modello fiduciario della rappresentanza politica⁷⁵?

⁷² B. MALAISI, *La rappresentanza politica tra divieto di mandato imperativo e libertà di appartenenza al gruppo parlamentare*, in S. MERLINI (a cura di), *Rappresentanza politica, gruppi parlamentari, partiti: il contesto italiano*, II, Torino, Giappichelli, 2004, 138.

⁷³ S. CURRERI, *Il ruolo dei gruppi parlamentari tra fonti normative e prospettive politiche*, cit., 245.

⁷⁴ Per una rapida, ma utile panoramica sul tema della rappresentanza politica, si veda C. VALENTINI, *Rappresentanza politica*, in C. CARUSO e C. VALENTINI (a cura di), *Grammatica del costituzionalismo*, Bologna, il Mulino, 2021, 113 ss.

⁷⁵ Al contrario della rappresentanza di tipo “responsivo” o “descrittivo”, nel modello fiduciario il rappresentante stabilisce con il rappresentato una relazione interpretativa. Sul punto v. *Ivi*, 123.

D'altronde, in un contesto di disintermediazione, il ruolo svolto dai partiti politici così come quello attribuito ai singoli rappresentanti non dovrebbero escludersi a vicenda. Né si ritiene che una valorizzazione del singolo rappresentante sarebbe in grado, da sola, di compromettere in via definitiva l'impostazione gruppo-centrica del Parlamento. Le domande sono ancora molte, e le risposte incerte, ma forse è proprio questo il destino di un tema come quello della rappresentanza politica, il cui studio è, come pochi altri, determinato non solo dalla concezione che si ha “della natura umana, della società e della vita politica”⁷⁶, ma anche del fine ultimo che si vuole attribuire al processo di rappresentanza, a partire dal concetto di democrazia stessa.

⁷⁶ H.F. PITKIN, *The Concept of Representation*, Berkley, University of California Press, 1967. Traduzione di ELIA ZARU in *Il concetto di rappresentanza*, Soveria Mannelli, Rubettino editore, 2017, 245.