

OSSERVATORIO COSTITUZIONALE

Codice ISSN: 2283-7515

Fasc. 3/2023

Data: 6 giugno 2023

*Il curioso caso del senatore non iscritto**

di Demetrio Scopelliti – Dottorando di ricerca in Scienze Giuridiche nell'Università degli Studi di Messina

TITLE: The curious case of the non-attached senator

ABSTRACT: Il contributo propone un'analisi della figura del senatore non iscritto ad alcun gruppo, introdotta dalla riforma del regolamento del Senato del 2022. Si intende mettere la riforma a confronto con la disciplina previgente e compararla con simili figure previste nelle principali assemblee europee. Il senatore non iscritto presenta delle peculiarità che potrebbero, da un lato, rafforzare la posizione dei gruppi e, dall'altro, far emergere personalismi e vecchie concezioni atomistiche della rappresentanza politica.

The paper proposes an analysis of the figure of the non-attached senator, introduced by the reform of the Senate rules of 2022. The aim is to confront the reform with previous legislation and to compare it with similar figures in the main European assemblies. The non-attached Senator has some peculiarities that could, on the one hand, strengthen the position of the groups and, on the other, bring out personalisms and old atomistic conceptions of political representation.

KEYWORDS: regolamenti parlamentari; Senato; gruppi parlamentari; partiti politici; Corte costituzionale; parliamentary rules; Senate; parliamentary groups; political parties; Constitutional Court

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

SOMMARIO. 1. Le regole per la costituzione dei gruppi nelle riforme del regolamento del Senato del 2017 e del 2022. – 2. Gli istituti di associazione tra parlamentari nei principali ordinamenti europei. – 3. Il principio di necessaria appartenenza al gruppo: una peculiarità italiana. – 4. Strumenti di limitazione della mobilità parlamentare, democrazia dei partiti e divieto di mandato imperativo: un mutevole equilibrio. – 5. Una nuova stagione per i conflitti di attribuzione? – 6. Una nuova figura, in nuovo Parlamento, per risolvere (o far risorgere) vecchi problemi.

1. Le regole per la costituzione dei gruppi nelle riforme del regolamento del Senato del 2017 e del 2022

Il 27 luglio 2022, il Senato della Repubblica ha approvato una modifica del proprio regolamento, resasi necessaria in seguito all’approvazione della l. cost. 19 ottobre 2020 n. 1 che ha ridotto il numero dei parlamentari¹; in data 30 novembre 2022, da ultimo, anche la Camera ha provveduto a modificare il proprio regolamento². Fatte salve alcune eccezioni³, le riforme apportate costituiscono, perlopiù, un ridimensionamento dei *quorum* numerici contenuti nei regolamenti: come era stato sottolineato già in dottrina, è stata prediletta una soluzione *ad res*⁴, finalizzata a scongiurare la paralisi dell’attività delle Camere, causata da un potenziale scollamento tra le nuove dimensioni delle assemblee e le vecchie previsioni regolamentari.

Se il regolamento della Camera resta in attesa di una più ampia revisione, il Senato a ciò aveva già provveduto con la riforma del 20 dicembre 2017⁵, la quale ha avuto un significativo impatto, in

¹ Pubblicata in Gazzetta Ufficiale il 5 agosto 2022.

² Pubblicata in Gazzetta Ufficiale il 2 dicembre 2022.

³ Ad esempio, l’introduzione del Comitato per la Legislazione, l’accorpamento delle commissioni permanenti rappresentano degli aspetti di indubbia novità. Per un’analisi più approfondita si rinvia a D.A. AMBROSELLI, *La riforma del regolamento del Senato al vaglio della XIX Legislatura: brevi considerazioni sulla figura del senatore “apolide”, sui nuovi gruppi parlamentari in deroga e sul voto a data certa*, in *Federalismi*, 34, 2022, 1 ss.

⁴ Espressione ripresa da L. CIAURRO, *Riduzione del numero dei parlamentari e procedure parlamentari*, in *Forum di Quaderni costituzionali*, 3, 2020, 349 ss.

⁵ Su questa riforma regolamentare, si richiamano, *ex multis*, A. CARBONI, M. MAGALOTTI, *Prime osservazioni sulla riforma organica del regolamento del Senato*, in *Federalismi*, 1, 2018, 2 ss., A. CONTIERI, *La nuova disciplina dei Gruppi parlamentari a seguito della riforma del regolamento del Senato*, in *Forum di Quaderni Costituzionali*, 3, 2018, 1 ss., N. LUPO, *La riforma del (solo) regolamento del Senato alla fine della XVII legislatura*, in *Forum di Quaderni Costituzionali*, 1, 2018, 1 ss., S. CURRERI, *Osservazioni a prima lettura sulla riforma organica del Regolamento del Senato*, in *Rassegna parlamentare*, 3, 2017, 637 ss., E. GIANFRANCESCO, *La riforma del regolamento del Senato: alcune osservazioni generali*, in *Federalismi*, 1, 2018, 2 ss.

particolare sulle regole relative alla costituzione dei gruppi: nello specifico, al requisito numerico, l'art. 14 affianca ora un requisito politico, prevedendo che ciascun gruppo debba «*rappresentare un partito o movimento politico, anche risultante dall'aggregazione di più partiti o movimenti politici, che abbia presentato alle elezioni del Senato propri candidati con lo stesso contrassegno, conseguendo l'elezione di Senatori*⁶».

Tale dispositivo è stato circondato da ulteriori clausole che scoraggiano la mobilità da un gruppo all'altro: ad esempio, la decadenza, prevista dall'art. 13-*bis*, dei Segretari e dei Vice Presidenti in caso in cui cessino di appartenere al gruppo di cui facevano parte al momento dell'elezione; alla medesima sanzione sono soggetti i componenti degli uffici di presidenza delle commissioni permanenti.

Ciononostante, l'applicazione che del nuovo art. 14 si è fatta nel corso della XVIII legislatura sembra tradire o, quantomeno, aggirare la *ratio* stessa della riforma: la limitazione del discusso fenomeno della mobilità parlamentare. Ne costituisce una prova l'istituzione di tre gruppi politici che solo formalmente rappresentavano delle forze esistenti nel paese. In un primo caso, a fine 2019, il gruppo Italia Viva – PSI, avvalendosi, per l'appunto, del simbolo del PSI, il quale si era presentato alle elezioni con propri candidati, ha consentito la nascita di un gruppo in buona parte composto da senatori fuoriusciti dal gruppo Partito Democratico. In un secondo caso, ad aprile 2022, l'appartenenza del Sen. Lannutti⁷ al partito Italia dei Valori ha permesso la nascita del gruppo Uniti per la Costituzione - C.A.L. (Costituzione, Ambiente, Lavoro) - I.dV., costituito principalmente da transfughi del gruppo Movimento 5 Stelle. In un terzo caso, il partito Centro Democratico ha messo in prestito il proprio simbolo per consentire la nascita di un gruppo, denominato Insieme per il futuro – Centro Democratico, costituito soprattutto da senatori provenienti dal gruppo Movimento 5 Stelle⁸.

Per rafforzare le limitazioni già previste, l'art. 14 è stato, dunque, ulteriormente rimaneggiato dalla riforma regolamentare del 2022. Con riferimento ai requisiti per la costituzione dei gruppi, il nuovo art. 14 prevede, innanzitutto, la diminuzione del requisito numerico da 10 a 6 senatori, in proporzione al taglio di circa 1/3 dei componenti l'Assemblea. In secondo luogo, come auspicato da

⁶ Il testo attuale è stato modificato dalla riforma del 2022, precisando che il partito o movimento politico deve aver conseguito «*l'elezione di almeno un Senatore*».

⁷ Il Sen. Lannutti, nonostante nella XVI legislatura fosse stato eletto nelle liste dell'Italia dei Valori, aveva poi aderito al Movimento 5 Stelle, nelle cui fila era stato eletto senatore della XVIII legislatura.

⁸ Tutti gli spostamenti tra gruppi sono registrati da S. CURRERI, *Gruppi in movimento*, in *LaCostituzione.info*.

tempo, è stata prevista una più compiuta disciplina delle componenti politiche del gruppo misto, il cui riconoscimento era finora determinato da uno sparuto riferimento di una norma regolamentare e da un parere interpretativo della Giunta per il regolamento⁹.

Il restante complesso di disposizioni dell'art. 14 ha rafforzato la corrispondenza tra gruppo parlamentare e relativo movimento politico, con una serie di vincoli. Il nuovo comma 4, ad esempio, prescrive che, qualora più movimenti politici, che abbiano presentato diversi contrassegni, intendano costituire un unico gruppo o componente politica del gruppo misto, è necessario «l'assenso del soggetto che ha depositato il contrassegno¹⁰».

Ai commi 5 e 6, è prevista la possibilità di costituire gruppi o componenti politiche cosiddetti «*in deroga*», ma con requisiti rafforzati: in particolare, il gruppo deve essere costituito da almeno nove componenti anziché sei e, inoltre, deve essere costituito da rappresentanti di «*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 rappresentanti¹¹*». Anche in questi casi, deve essere presentata una sorta di «*dichiarazione di paternità*» del movimento politico in questione, il quale dovrà riconoscere il neonato gruppo come una propria proiezione in Parlamento.

In questa linea di tendenza, inoltre, si colloca l'art. 13, come modificato dall'ultima riforma regolamentare, che estende la decadenza, in caso di cambio di gruppo parlamentare, a tutti i componenti dell'Ufficio di Presidenza, compresi i Questori, precedentemente estromessi dalla sfera applicativa della sanzione¹². Sull'opportunità di detta esclusione, la dottrina aveva a lungo dibattuto, in particolare, con riferimento alle delicate funzioni di polizia interna e di funzionamento

⁹ Cfr. art. 109, c. 2-bis. Si veda SENATO DELLA REPUBBLICA, resoconto sommario della Giunta per il regolamento dell'11 maggio 2021, «*Tenuto conto della disciplina prevista per i Gruppi parlamentari dall'articolo 14, comma 4, terzo periodo, del Regolamento, è consentita la costituzione di componenti politiche all'interno del Gruppo misto purché rappresentino partiti o movimenti politici che abbiano presentato con il proprio contrassegno, da soli o collegati, candidati alle ultime elezioni nazionali. I senatori che intendono costituire una componente politica all'interno del Gruppo misto devono essere autorizzati a rappresentare il partito o movimento politico detentore del contrassegno presentato alle elezioni, mediante dichiarazione sottoscritta dal legale rappresentante di tale formazione politica. Per le dichiarazioni di voto finali del Gruppo misto, la Conferenza dei Capigruppo stabilisce i tempi aggiuntivi previsti dall'articolo 109, comma 2-bis, del Regolamento e i tempi assegnati ai senatori che intendono dissociarsi dalle posizioni espresse dal rappresentante del Gruppo misto*».

¹⁰ Dovendo l'assenso essere prestato da chi ha depositato il contrassegno, tale dichiarazione potrebbe provenire anche da un soggetto che non ha conseguito l'elezione a senatore, facendo così dipendere la costituzione del gruppo o della componente politica, risultante dall'aggregazione di più partiti o movimenti politici, da soggetti esterni all'Assemblea.

¹¹ La precedente versione dell'art. 14 faceva un generico riferimento a movimenti che si fossero «*presentati alle elezioni*».

¹² Con la sola esclusione del Presidente, rispetto al quale, la stessa norma prescrive che detta decadenza «*non si applica mai*».

dell'Amministrazione parlamentare che questi svolgono e che richiedono imparzialità e libertà da possibili condizionamenti esterni¹³: tale garanzia continua ad essere apprestata, nella misura in cui la decadenza non opera quando sia stato il gruppo stesso a deliberare l'espulsione.

Tra tutte, l'innovazione più dirompente, tuttavia, è rappresentata dalla previsione della nuova figura del senatore non iscritto ad alcun gruppo. Già la novella regolamentare del 2017 aveva previsto che i senatori di diritto a vita e i senatori a vita potessero non iscriversi ad alcun gruppo, in ragione della peculiare legittimazione del proprio incarico¹⁴.

Adesso, la riforma del 2022 ha esteso l'applicazione di detta previsione anche ai senatori elettivi, pur con notevoli differenze. In questo senso, il Regolamento continua a manifestare il principio di necessaria appartenenza ad un gruppo¹⁵, tuttavia in modo sempre più attenuato dalle eccezioni previste dallo stesso art. 14.

Il nuovo testo introduce una complessa disciplina del senatore che nasca o, in qualche modo, diventi orfano del gruppo politico di appartenenza. Così, diventa determinante il momento della fuoriuscita dal gruppo: prescrive, invero, l'art. 14 che il senatore il quale, entro 3 giorni dalla prima seduta della legislatura, non dichiara a quale gruppo appartenere sarà iscritto, d'ufficio, al gruppo misto anche all'infuori delle componenti politiche del gruppo misto stesso.

Sebbene tale esito non sia esplicitamente stabilito dall'art. 14, lo si può agevolmente ricavare: invero, per i senatori non elettivi, è espressamente prevista la possibilità, *ab initio*, di non aderire ad alcun gruppo; al contrario, quanto al senatore che, entro tre giorni, non dichiara a quale gruppo appartiene, si applicherebbe il generale principio di necessaria appartenenza al gruppo.

Alla medesima procedura sono soggetti i senatori che entrano a far parte del Senato in corso di legislatura, dovendo questi dichiarare a quale gruppo intendono appartenere entro tre giorni dalla nomina o dalla proclamazione. Ad identico esito vengono assoggettati i senatori il cui gruppo si scioglie per riduzione della consistenza numerica al di sotto delle soglie previste dall'art. 14.

¹³ In particolare, M. PODETTA, *La proposta di riforma regolamentare all'esame del Senato. Inadeguati colpi di acceleratore di fine Legislatura*, in *Nomos*, 3, 2017, S. CURRERI, *Osservazioni a prima lettura sulla riforma organica del Regolamento del Senato*, cit., N. LUPO, *La riforma del (solo) Regolamento del Senato alla fine della XVII legislatura*, cit.

¹⁴ È da sottolineare che, al momento, nella XIX Legislatura, anche i senatori di diritto e di diritto a vita hanno preferito aderire ad un gruppo. I senatori Cattaneo, Napolitano e Rubbia sono iscritti al Gruppo per le Autonomie, i senatori Piano, Monti e Segre sono iscritti al Gruppo misto.

¹⁵ Art. 14 RS: «*Tutti i Senatori debbono appartenere ad un Gruppo parlamentare*».

La figura del senatore non iscritto, così, riguarderebbe i soli casi di espulsione o dimissioni volontarie dal gruppo di appartenenza: si tratterebbe, pertanto, di uno *status* che potrebbe essere acquisito solo in corso di legislatura dai senatori elettivi e che, successivamente, diverrebbe irreversibile. Tuttavia, a testimonianza del carattere recessivo di detta previsione, il senatore espulso o dimessosi potrebbe comunque, entro tre giorni, transitare in un altro gruppo o in una componente politica del gruppo misto, previo consenso del Presidente del gruppo stesso o del legale rappresentante del corrispondente movimento politico del quale la componente del gruppo misto è espressione.

Emerge, quindi, l'immagine di un senatore che, in quanto *adespota*, poiché espulso o dimessosi da un gruppo, viene a collocarsi all'infuori di questo. Ciononostante, le sue prerogative sarebbero in buona parte salvaguardate: lo stesso art. 14 stabilisce che ai senatori non iscritti sono assegnati adeguati tempi di intervento; l'art. 15 prescrive che i senatori non iscritti vengono assegnati dal Presidente del Senato alle commissioni permanenti in ragione «*del rapporto tra maggioranza e opposizione*». Peraltro, una simile espressione appare problematica, nella misura in cui, i rapporti tra maggioranza e opposizione sono, in corso di legislatura, spesso mutevoli,¹⁶ a fronte di organi, come le commissioni, che hanno, invece, una composizione stabile per un periodo di almeno due anni.

Le più tangibili lesioni delle prerogative del senatore non iscritto riguarderebbero allora la ripartizione dei fondi per i gruppi: invero, il senatore «*adespota*» non godrebbe di alcuna risorsa economica né delle consuete strutture amministrative di supporto di cui i gruppi sono dotati. È proprio questa la misura che segna la distanza rispetto alla figura del parlamentare non iscritto prevista dal regolamento del Parlamento europeo¹⁷, cui, come emerge dalla relazione di accompagnamento, la novella regolamentare sarebbe ispirata¹⁸.

¹⁶ A maggior ragione, quando questi equilibri dipendono da senatori non appartenenti ad alcun gruppo politico.

¹⁷ Art. 36, par. 3 del regolamento del Parlamento europeo: «*L'Ufficio di presidenza fissa le disposizioni relative alla concessione, all'esecuzione e al controllo degli stanziamenti previsti nel bilancio del Parlamento per le spese di segreteria e per le strutture amministrative dei deputati non iscritti*».

¹⁸ SENATO DELLA REPUBBLICA, doc. II, cit.: «*Proprio sulla scorta dell'esperienza del Parlamento europeo, viene per la prima volta prevista, anche per i senatori elettivi, la possibilità di non essere iscritti ad alcun Gruppo parlamentare. Segnatamente, ai sensi del nuovo comma 1 dell'articolo 14, sia i senatori che si dimettono dal Gruppo di appartenenza, sia i senatori espulsi, salvo che entro tre giorni abbiano aderito ad altro Gruppo già costituito, non risulteranno iscritti ad alcun Gruppo. A tale categoria vengono comunque garantiti adeguati spazi di intervento e la relativa assegnazione alle Commissioni parlamentari è disposta dal Presidente del Senato, nel rispetto del rapporto tra maggioranza e opposizione*».

Sebbene nella relazione di accompagnamento alla proposta di modifica regolamentare, vi si faccia riferimento come una misura che avrebbe dovuto scoraggiare la mobilità parlamentare, non sembra di potersi dire che si stia andando in questa direzione. Invero, al contrario, la novella regolamentare incoraggerebbe i cambi di casacca, poiché sarebbe più conveniente ricercare un altro gruppo politico anziché rimanere non iscritto ad alcuno.

Così, il senatore in dissenso verrebbe messo davanti alla scomoda decisione se rimanere in un gruppo con cui si trova ormai in dissenso ovvero transitare in uno nuovo. L'idea di fondo che, quindi, ha davvero alimentato la riforma sta nella corrispondenza tra gruppo politico e affine movimento politico, nel tentativo di ancorare i rapporti di forza esistenti tra i gruppi ai rapporti che di fatto esistono tra i partiti fuori dal Parlamento al momento delle elezioni.

Tra l'altro, si tratterebbe di una corrispondenza non assoluta: invero, nulla vieterebbe che, come del resto è già accaduto¹⁹, all'inizio della legislatura, il singolo senatore s'isciva ad un gruppo diverso da quello di elezione, tradendo, di fatto, in modo forse ancor più evidente, il legame con l'elettorato di riferimento: dunque, resterebbe «*sanzionata*» la sola condotta di chi fuoriesce in corso di legislatura²⁰. Questa lettura viene corroborata dalle caratteristiche di un'organizzazione parlamentare «*gruppo-centrica*²¹», in cui l'attivazione delle prerogative parlamentari è spesso riservata a consistenze numeriche, che ricalcano quelle dei gruppi, o ai gruppi stessi.

2. Gli istituti di associazione tra parlamentari nei principali ordinamenti europei

Le limitazioni alla nascita di gruppi parlamentari non sono, invero, previste all'interno di tutti gli ordinamenti. Nella *House of Commons* britannica, non è prevista una rigida disciplina in materia di gruppi parlamentari. A differenza che in altri ordinamenti, ove sono nati prima i partiti e su questi è

¹⁹ A titolo meramente esemplificativo, *ex multis*, si ricordi che all'inizio della XVIII legislatura, cinque deputati e tre senatori eletti nelle liste del Movimento 5 Stelle, che erano stati espulsi dal Movimento, non hanno aderito al corrispondente gruppo politico.

²⁰ Lo nota anche D.A. AMBROSELLI, *La riforma del regolamento del Senato al vaglio della XIX Legislatura: brevi considerazioni sulla figura del senatore "apolide", sui nuovi gruppi parlamentari in deroga e sul voto a data certa*, in *Federalismi*, cit.

²¹ Espressione di A. CIANCIO, *Il gruppo parlamentare come formazione sociale e la tutela del dissenso dei singoli aderenti*, in *Rivista AIC*, 1, 2020, 617 ss.

stato plasmato l'assetto istituzionale²², nel Regno Unito il Parlamento preesisteva alle forme organizzate di rappresentanza: i partiti sono nati in Parlamento, e non all'infuori di esso, sicché può dirsi che gli stessi partiti siano proiezioni dei gruppi e non il contrario; non a caso, nel «*modello Westminster*» si parla di *parliamentary parties*²³.

Anche in ragione di ciò, in termini di rapporti di forza tra organi di partito e organi di gruppo, sono questi ultimi a prevalere: il *leader* dell'apparato di partito, all'infuori del Parlamento, è tale solo in quanto è anche *leader* del partito in Parlamento. In questo contesto, un ruolo preponderante è rivestito dai *Whips*, ai quali è demandata l'organizzazione dei lavori e la decisione su come distribuire i componenti dei propri gruppi tra le varie commissioni²⁴. Nel quadro di un sistema fortemente organizzato su convenzioni e consuetudini, non è stato, dunque, necessario prevedere stringenti regole per la formazione dei gruppi²⁵.

Il *Bundestag* tedesco, al contrario, prevede una rigida disciplina dei gruppi, che, nel linguaggio del regolamento, prendono il nome di frazioni (*Fraktionen*), per la cui costituzione, l'art. 10 richiede requisiti sia numerici che politici: in particolare, il gruppo deve rappresentare almeno il 5% della consistenza numerica dell'Assemblea, e deve essere costituito dagli appartenenti al medesimo partito o da movimenti politici aventi fini analoghi e non in competizione tra loro in nessuno dei *Länder*. Inoltre, è possibile che deputati di altri partiti si associno ad una frazione, sotto forma di deputati associati (*Gäste*)²⁶.

Come fu anche statuito da una famosa decisione del Tribunale costituzionale tedesco, l'appartenenza ad una frazione costituisce una mera facoltà del deputato²⁷: tuttavia, è *condicio sine qua non* per l'esercizio delle prerogative parlamentari. Invero, all'art. 76 del regolamento è disposto che ogni proposta legislativa o atto di sindacato ispettivo debba essere sottoscritta da almeno il 5%

²² Il richiamo è a N. ZANON, *Il libero mandato parlamentare. Saggio critico sull'art. 67 della Costituzione*, Giuffrè, Milano, 1991, 224 ss., il quale, con riferimento al periodo provvisorio italiano, ribadisce che «*si manifestò inoltre la tendenza a prefigurare gli istituti di democrazia rappresentativa dell'ordinamento in formazione secondo postulati ben precisi, accolti in larga misura negli stessi programmi che i partiti più importanti (per forza numerica o per prestigio) andavano elaborando.*»

²³ Sul punto, per un'analisi approfondita dei rapporti tra partiti politici e gruppi parlamentari, si rinvia a C. ROSSANO, *Partiti e Parlamento nello stato contemporaneo*, Jovene, Napoli, 1972, 281 ss.

²⁴ O. MASSARI, *I partiti politici in Gran Bretagna tra organizzazione interna e "modello Westminster"*, in *Quaderni Costituzionali*, 1992, 110 ss.

²⁵ Sul punto, è inevitabile il richiamo a W. BAGEHOT, *The English Constitution*, Second Edition, 1873.

²⁶ Cfr. H.H. KLEIN, *Fraktionen*, in M. MORLOK, U. SCHLIESKY, D. WIEFELSPÜTZ (a cura di), *Parlamentsrecht, Nomos*, Baden-Baden, 2016, 531 ss.

²⁷ Si veda il commento di N. ZANON, *I diritti del deputato «senza gruppo parlamentare» in una recente sentenza del Bundesverfassungsgericht*, in *Giurisprudenza costituzionale*, 1989, 1147 ss.

dei componenti l'assemblea o da una frazione; i componenti di un movimento politico che non raggiungano i requisiti numerici fissati dal regolamento possono comunque costituire un gruppo (*Gruppe*), la cui istituzione è rimessa ad un voto dell'Aula.

Sarebbe dunque ben possibile che un deputato resti senza gruppo o frazione (*fraktionslose Abgeordnete*), ma questa condizione implica una sostanziale esclusione dall'attività parlamentare: il deputato che non appartenga ad alcun gruppo potrebbe prendere parte ai lavori in Commissione ma senza diritto di voto e, inoltre, non gli sarebbe possibile esercitare a pieno i propri poteri di proposta legislativa né di sindacato ispettivo. Emerge, quindi, come le frazioni e i gruppi svolgano un ruolo preponderante nel *Bundestag*: non a caso, in dottrina si è parlato di un *Fraktionenparlament*²⁸.

In Francia, il riconoscimento dei gruppi è stata una conquista recente, in un contesto in cui del libero mandato parlamentare si è sempre data un'interpretazione estensiva; ed infatti, l'art. 19 del regolamento dell'*Assemblée Nationale* prevede una disciplina poco vincolante. La costituzione di un gruppo richiede il raggiungimento della soglia numerica di 15 deputati e la sussistenza di «*affinités politiques*»: contrariamente a quanto avviene nel *Bundestag*, non è necessaria una precisa corrispondenza tra movimento politico e gruppo parlamentare, privilegiandosi, in questo modo, forme di libera associazione tra deputati, in parte svincolate dalla formazione politica di appartenenza²⁹. I deputati, che non sono iscritti ad alcun gruppo - poiché, ad esempio, appartengono a forze politiche che non raggiungano la soglia numerica minima - possono comunque apparentarsi ad un altro gruppo con il consenso dell'Ufficio di presidenza del gruppo stesso³⁰.

Sebbene meramente facoltativa³¹, nell'*Assemblée Nationale*³² l'appartenenza ad un gruppo risulta essere d'importanza capitale per il parlamentare che intenda esercitare a pieno le sue funzioni: ad esempio, l'art. 10 descrive una complessa procedura per l'elezione dei componenti dell'Ufficio di Presidenza, di cui protagonisti sono i gruppi. Detta prevalenza del gruppo si rileva

²⁸ Espressione ripresa da U. THAYSEN, *Parlamentarisches Regierungssystem in der Bundesrepublik Deutschland*, Leske, Opladen, 1976, 69 ss.

²⁹ Cfr. R. DICKMANN, A. RINELLA, *Il procedimento legislativo negli ordinamenti costituzionali contemporanei*, Carocci, Roma, 2011, 68 ss.

³⁰ Cfr. E. LEMAIRE, *Les groupes parlementaires*, Institut francophone pour la justice et la démocratie, Parigi, 2019.

³¹ Art. 19 del regolamento dell'*Assemblée Nationale*: «*Les députés peuvent se grouper par affinités politiques*»

³² Nel regolamento del Senato francese, il senatore non iscritto trova una disciplina di maggior favore. Ad esempio, l'art. 6 c. 3 prescrive che: «*Les sénateurs qui ne sont ni inscrits, ni apparentés, ni rattachés administrativement à un groupe forment une réunion administrative représentée par un délégué élu en son sein. La réunion administrative est constituée en vue de sa gestion sous forme d'association, présidée par son délégué et composée des sénateurs qui la forment*».

anche con riguardo alla composizione delle commissioni, le quali vengono formate proporzionalmente alla consistenza numerica dei gruppi: il deputato che cessa di appartenere al gruppo di cui faceva parte al momento della nomina in commissione cessa anche da detto incarico. I soli seggi, eventualmente rimasti vacanti, vengono invece attribuiti ai deputati non iscritti ad alcun gruppo³³.

A differenza di quanto visto finora, l'unico ordinamento che contempla il gruppo misto è quello spagnolo: tale struttura è stata prevista nel timore che parlamentari non iscritti ad alcun gruppo potessero far prevalere individualismi e personalismi³⁴; inoltre, al suo interno, è possibile dar vita a raggruppamenti (*agrupaciones*) di parlamentari, composti da almeno cinque membri, similmente a quanto previsto per le componenti politiche nel gruppo misto italiano.

La costituzione dei gruppi del Congresso dei deputati è, invece, subordinata al raggiungimento della soglia numerica dei 15 deputati³⁵: il gruppo, inoltre, deve essere costituito non oltre 5 giorni dall'insediamento del Congresso³⁶, attraverso una dichiarazione collettiva e le formazioni politiche che non raggiungano tali soglie confluiscono nel gruppo misto. In questo contesto, di tutto rilievo è il fenomeno del «*prestito temporaneo*», molto simile all'apparentamento: i deputati «*presi in prestito*» rilevano ai fini del raggiungimento della soglia numerica per la costituzione dei gruppi e, pertanto, vengono usati sia per evitare lo scioglimento di un gruppo la cui consistenza si è ridotta, sia per favorirne la costituzione di uno nuovo. Può agevolmente dedursi che, se l'istituto dell'apparentamento trova la sua ragion d'essere nell'affinità politica tra il gruppo ed i parlamentari

³³ Art. 37 del regolamento dell'Assemblée Nationale: «*Les membres des commissions permanentes sont nommés au début de la législature et chaque année suivante, à l'exception de celle précédant le renouvellement de l'Assemblée, au début de la session ordinaire, suivant la procédure fixée à l'article 25. Les groupes régulièrement constitués dans les conditions fixées à l'article 19 disposent d'un nombre de sièges proportionnel à leur importance numérique par rapport à l'effectif des membres composant l'Assemblée. Les sièges restés vacants après cette répartition sont attribués aux députés n'appartenant à aucun groupe. Les candidatures pour ces sièges font, à défaut d'accord, l'objet d'un choix effectué au bénéfice de l'âge*».

³⁴ E. CANITANO, *Rappresentanza politica e gruppi parlamentari nella Costituzione spagnola del 1978*, in *Nomos*, 2001, 49 ss.

³⁵ Per garantire che anche le minoranze territoriali possano formare un gruppo sono comunque sufficienti 5 deputati che abbiano riportato il 15% dei voti nella circoscrizione in cui si sono candidati o il 5% dei voti su base nazionale.

³⁶ Sul punto, *ex multis*, si richiama S. CURRERI, *Partiti e gruppi parlamentari nell'ordinamento spagnolo*, Firenze University Press, Firenze, 2005.

apparentati, al contrario, il prestito ha una ragione meramente strumentale al raggiungimento delle soglie numeriche previste³⁷.

La mobilità parlamentare incontra un limite temporale, segno del particolare sfavore con cui è vista, essendo possibile transitare da un gruppo ad un altro entro 5 giorni dall'inizio di ogni sessione, dunque, due volte all'anno. Peraltro, il regolamento non prevede alcun vincolo di corrispondenza tra lista di elezione e gruppo politico, sicché ben potrebbe avvenire che s'isciva ad un gruppo un parlamentare eletto in una lista diversa da quella di cui il gruppo è espressione³⁸.

Alcune limitazioni sono apprestate circa la nascita di nuovi gruppi, per evitare che sorgano partiti che non corrispondano ad un effettivo movimento politico esistente nel paese: ed infatti, in corso di legislatura, non possono nascere nuovi gruppi formati da esponenti del medesimo partito o di partiti che non hanno preso parte alla competizione elettorale³⁹. Può, quindi, dirsi che, sebbene non vietata, la mobilità parlamentare, in Spagna, sia fortemente osteggiata⁴⁰.

Del tutto peculiare è la situazione del Portogallo, in cui opera una *anti-defection clause*, prevista all'art. 160 della Costituzione, espressione di una forma di governo fortemente imperniata sul ruolo dei partiti: tale disposizione stabilisce che perde il seggio il parlamentare il quale si iscriva ad un altro partito politico. Tuttavia, l'operatività di detta clausola può essere neutralizzata: per evitare di perdere il seggio, è sufficiente che il parlamentare fuoriuscito dal partito di elezione non transiti in un altro movimento politico, restando dunque non iscritto ad alcun gruppo.

Ciononostante, sono proprio i gruppi politici a monopolizzare l'esercizio delle funzioni parlamentari, nominando i membri delle Commissioni e detenendo il monopolio dell'iniziativa legislativa⁴¹. Tuttavia, associarsi in gruppi resta meramente facoltativo e ben sarebbe possibile dare vita a gruppi monocellulari. Il carattere «*gruppocratico*» di questa assemblea e la sostanziale

³⁷ Sul Congresso dei deputati spagnolo come un'assemblea «*gruppocratica*» si veda A. MANZELLA, *Le Cortes nel sistema costituzionale spagnolo*, in E. GARCIA DE ENTERRIA, A. PREDIERI (a cura di), *La Costituzione spagnola del 1978*, Giuffrè, Milano, 1982, 470 ss.

³⁸ Cfr. CAMERA DEI DEPUTATI, SERVIZIO STUDI, XVI Legislatura, *I gruppi parlamentari in Austria, Francia, Germania, Irlanda, Paesi Bassi, Regno Unito, Spagna*, 2008.

³⁹ P. MARSOCCI, *I gruppi parlamentari in Spagna*, in S. MERLINI (a cura di), *Rappresentanza politica, Gruppi parlamentari, partiti: il contesto europeo*, Vol. I, Giappichelli, Torino, 2004.

⁴⁰ 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*, 30, 2022, 77 ss.

⁴¹ Sul punto si richiama R. ORRÙ, *Divieto di mandato imperativo e anti-defection laws*, in *Diritto pubblico comparato ed europeo*, 4, 2015, 1097 ss., G. DE VERGOTTINI, *Le origini della Seconda Repubblica portoghese 1974-1976*, Giuffrè, Milano, 1977, 3 ss.

emarginazione del parlamentare non iscritto, uniti all'*anti-defection clause*, rendono, ad oggi, particolarmente rari i fenomeni di transfughismo parlamentare in Portogallo.

La peculiarità di poter costituire gruppi monocellulari è una caratteristica comune nelle piccole assemblee, come la Camera dei Rappresentanti olandese. All'interno di essa i gruppi, quantomeno all'inizio della legislatura, corrispondono alle liste di elezione, e anche se la lista ha riportato un solo eletto, questi viene considerato come un gruppo a sé stante; tuttavia, è sempre possibile fuoriuscire dal gruppo e, così, crearne uno nuovo⁴².

Di tutto interesse è la figura del deputato non iscritto nel Parlamento europeo, cui, come detto, sembra ispirarsi l'omologa previsione contenuta nella novella regolamentare del Senato⁴³. La costituzione di gruppi in seno al Parlamento europeo va incontro a numerosi vincoli ed è comunque sempre facoltativa: il gruppo deve avere una consistenza numerica di almeno 25 membri, eletti in almeno sette Stati diversi e legati da una comune affinità politica⁴⁴.

L'esistenza di un vincolo di sola affinità consente ai partiti appartenenti alla medesima famiglia politica europea, di unirsi e ai parlamentari che non raggiungano le soglie numeriche per formare un gruppo di confluire in formazioni con simili visioni politiche. Del tutto residuale è la fattispecie del deputato non iscritto per il quale, comunque, il regolamento dispone che siano apprestati un ufficio di segreteria, l'accesso ai fondi previsti per i gruppi e il diritto di partecipare, in qualità di osservatori, alla Conferenza dei presidenti dei gruppi. Ciononostante, i deputati non iscritti si trovano in una posizione sicuramente deteriore⁴⁵: lo stesso art. 36 del regolamento dispone che le loro «*posizioni e prerogative* siano disciplinate dall'Ufficio di Presidenza, trovandosi, quindi, assoggettati alle decisioni delle altre forze politiche.

Inoltre, il Parlamento europeo risulta essere un'assemblea non meno «*gruppocratica*» di altre: l'organizzazione dei lavori resta in capo alla Conferenza dei presidenti di gruppo e sono i gruppi stessi a nominare e revocare i componenti delle Commissioni.

Sembra di poter rinvenire tratti comuni alle Assemblee prese in esame. La figura del parlamentare non iscritto si presenta come la soluzione privilegiata nella quasi totalità delle

⁴² Cfr. artt. 11-12 del regolamento della Camera dei Rappresentanti dei Paesi Bassi.

⁴³ Si veda *supra*.

⁴⁴ Cfr. art. 36 del regolamento del Parlamento europeo.

⁴⁵ A tal riguardo, si vedano A. CIANCIO, *Partiti politici e gruppi parlamentari nell'ordinamento europeo*, in *Politica del diritto*, 2, 2007, 153 ss., N. LUPO, A. MANZELLA, *Il Parlamento europeo. Un'introduzione*, Luiss University Press, Roma, 2019, 35 ss.

assemblee europee. Il gruppo misto rappresenta, invece, uno strumento recessivo, che caratterizza le sole Spagna e Italia: e, peraltro, nell'unico ordinamento estero che lo contempla compare disgiuntamente dalla figura del parlamentare non iscritto.

Il Senato si presenta quindi, come l'unica assemblea al cui interno sussiste un dualismo gruppo misto – parlamentare non iscritto che potrebbe risultare di difficile comprensione. Mentre la posizione del senatore che si sposta da un gruppo ad un altro è sempre reversibile, la posizione del non iscritto sembrerebbe, al contrario, non poter mutare più. La riforma, dunque, ha creato un dualismo sanzionatorio tra colui che non entra, sin dall'inizio della legislatura, a far parte di un gruppo che non sia il gruppo misto, colui che transita da un gruppo ad un altro e colui che, invece, si ritrova – perché espulso o dimessosi – a non appartenere ad alcun gruppo.

In questo senso, allora, la novella regolamentare rappresenta senz'altro un deterrente al fenomeno della mobilità parlamentare ma, senz'altro, si è inteso anche scoraggiare la presenza di senatori che non siano assoggettati all'*imperio* di un qualsiasi gruppo.

3. Il principio di necessaria appartenenza al gruppo: una peculiarità italiana

Originariamente, nel regolamento della Camera dei deputati del Regno, i gruppi non esistevano: la provenienza politica dell'eletto non aveva alcuna rilevanza, in linea con la visione ottocentesca di una rappresentanza politica individuale. L'unica forma di suddivisione in collegi minori era rappresentata dagli «*Uffici*», articolazioni a competenza indifferenziata, a cui, all'inizio di ogni sessione, ogni parlamentare veniva iscritto per sorteggio⁴⁶. L'allargamento della base elettorale, per mezzo dell'introduzione del suffragio universale maschile, e l'introduzione del sistema elettorale proporzionale avevano determinato l'irrompere sulla scena politica dei partiti. Questa novità aveva determinato il passaggio dal «*Parlamento dei notabili*» al «*Parlamento dei partiti*», e dal «*Parlamento in assemblea*» al «*Parlamento in commissione*»⁴⁷.

⁴⁶ Sul punto, *ex multis*, E. GIANFRANCESCO, *Uffici e Commissioni nel diritto parlamentare del periodo statutario*, in V. CASAMASSIMA, A. FRANGIONI (a cura di), *Parlamento e storia d'Italia. II. Procedure e politiche*, Edizioni della Normale, Pisa, 2016, 101 ss.

⁴⁷ Cfr. N. LUPO, *La persistente ispirazione proporzionalistica dei regolamenti parlamentari dal 1920 a oggi*, in *Ventunesimo Secolo*, vol. 8, n. 18, *Il secolo breve della democrazia italiana (1919-2008)*, 2009, 77 ss., G. ORSINA, *Il*

Ed infatti, nella riforma del regolamento della Camera del 26 luglio 1920, gli Uffici continuavano ad esistere e non si costituivano più per sorteggio ma per adesione volontaria: nascevano così delle forme primigenie di gruppi, in cui si associavano, spontaneamente, i deputati eletti nelle stesse liste.

In questo contesto, vede la luce il gruppo misto, la cui nascita fu accolta non senza riserve⁴⁸, in particolare da parte di chi già lo definiva come il gruppo «*promiscuo*», dei «*parricidi*», dei «*selvaggi*». In quella sede, costituì un *unicum*, nel parlamentarismo dell'epoca, il mancato affiancamento di un requisito politico a quello numerico per la costituzione dei gruppi: la *ratio* è da rinvenirsi nella compresenza di un emergente classe politica legata all'appartenenza partitica e di una vecchia classe parlamentare liberale che preferì «*tenersi le mani libere*⁴⁹», di modo da poter passare dall'uno all'altro gruppo a prescindere dalla lista di elezione.

Durante la parentesi fascista, i gruppi vennero soppressi e venne ripristinato il sistema degli Uffici composti per sorteggio: fu l'Assemblea costituente a riadottare il regolamento della Camera del Regno, approvato il 10 luglio del 1900, con le successive modifiche introdotte fino al 1922; successivamente, solo con il coordinamento del 1949, gli Uffici presero definitivamente il nome di gruppi⁵⁰.

Come si è avuto modo di osservare, il principio di necessaria appartenenza non trova riscontro nelle tradizioni parlamentari di altri paesi europei – ad eccezione della sola Spagna – ed è invece sopravvissuto indenne fino ad oggi nel nostro ordinamento, attraversando finanche l'avvento della Costituzione. Invero, la Carta fa riferimento ai gruppi agli art. 72 Cost. e 82 Cost., con riguardo alla composizione delle Commissioni ove si svolge il procedimento legislativo decentrato e delle Commissioni d'inchiesta: tuttavia, non sussisterebbe alcun obbligo di costituire un

“luogo” storico della riforma regolamentare del 1920 nella vicenda politica italiana, in *Giornale di storia costituzionale. I regolamenti parlamentari nei momenti di “svolta” della storia costituzionale italiana*, 15, 2008, 53 ss.

⁴⁸ Accesa fu la critica di Gaetano Salvemini, come riporta anche C. PINELLI, *Continuità e svolta nella storia dei Regolamenti parlamentari*, in *Giornale di storia costituzionale. I regolamenti parlamentari nei momenti di “svolta”*, cit. Il relatore della riforma, On. Modigliani, si espresse con toni ancor più accesi: «*che strana pretesa è quella di questi signori, i quali vogliono essere sempre soli, di partecipare al lavoro organico! Se essi vogliono partecipare al lavoro organico, ne accettino tutte le leggi e le necessità, si iscrivano ad un gruppo*», ripreso da G. AMBROSINI, *I partiti e i gruppi parlamentari dopo la proporzionale*, La Voce, Firenze, 1921, 16 ss.

⁴⁹ N. LUPO, *La disciplina dei gruppi parlamentari nel mutare delle leggi elettorali*, in *Osservatorio sulle fonti*, 3, 2017, 5 ss.

⁵⁰ Si rinvia a G.F. CIAURRO, *Gli organi della Camera*, in V. LONGI, M. STRACCI et al. (a cura di), *Il regolamento della Camera dei deputati*, Segretariato generale della Camera dei deputati, Roma, 1968, 243 ss.

«raggruppamento tecnico», ove far convogliare le formazioni politiche minori e, al contrario, emergerebbe l'immagine di gruppi essenzialmente politici.

Tuttavia, i gruppi, così come ideati dalla Costituzione formale, hanno avuto una diversa attuazione in quella materiale. In questo senso, se nella formulazione della Costituzione, l'adesione ai gruppi rappresenterebbe «un semplice onere per il pieno esercizio del mandato parlamentare»⁵¹, nei regolamenti, invece, questo onere è stato tradotto in un obbligo di iscrizione al gruppo.

Dunque, il principio di necessaria appartenenza al gruppo si affermò a partire dall'idea «di affidare lo svolgimento dell'attività parlamentare a gruppi politici ben definiti»⁵²: ne derivò che non solo le commissioni in sede deliberante o redigente, ma anche in sede referente avrebbero dovuto rispecchiare la composizione dei gruppi, di modo da riprodurre fedelmente gli equilibri dell'Assemblea. Inoltre, il principio di necessaria appartenenza costituiva un'espressione della nuova idea di rappresentanza politica attraverso i partiti, la quale andava messa al riparo «da qualsiasi influenza di tipo personale»⁵³. Tale *ratio* ispirò anche la previsione del gruppo misto, nell'idea che, attraverso esso, anche le formazioni politiche meno numerose avrebbero comunque potuto esercitare tutte le prerogative spettanti ai gruppi.

Così, l'appartenenza al gruppo ha rappresentato, da sempre, un «atto dovuto», che ha, senz'altro, inciso sulla natura giuridica dei gruppi: ad esempio, sull'idea dei gruppi come associazioni necessarie di diritto pubblico⁵⁴, tanto da far definire il gruppo misto come l'unico previsto *ex lege*, a cui tutti i parlamentari sarebbero iscritti nella denegata ipotesi in cui nessuno degli eletti dichiarasse a quale gruppo appartenere⁵⁵.

Nei primi anni del Parlamento repubblicano, i regolamenti, pur ammettendo la figura dei gruppi, erano ancora impernati su una visione individualistica dello svolgimento del mandato parlamentare: la vasta riforma del 1971 e, nel 1988, la riforma della disciplina del voto segreto⁵⁶

⁵¹ A. CIANCIO, *I gruppi parlamentari. Studio intorno a una manifestazione del pluralismo politico*, Giuffrè, Milano, 2008, 104 ss.

⁵² A. SAVIGNANO, *I gruppi parlamentari*, Morano Editore, Napoli, 1965, 29 ss.

⁵³ *Ibidem*.

⁵⁴ Avanza questa tesi G. SILVESTRI, *I gruppi parlamentari tra pubblico e privato*, in AA.VV. *Studi in onore di Lorenzo Campagna*, vol. II, Giuffrè, Milano, 1980, 267 ss., T. MARTINES, G. SILVESTRI (a cura di), *Diritto costituzionale*, Giuffrè, Milano, 2022, 243 ss.

⁵⁵ Sul punto, 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, 42 ss., lo definisce un gruppo che «anche in assenza di iscritti, vive in quiescenza».

⁵⁶ Per un'analisi più approfondita si veda *infra*.

aprirono ad un ruolo sempre più crescente dei gruppi come proiezioni dei partiti, i quali erano diventati il «*motore sostanziale*» delle istituzioni⁵⁷.

Questi regolamenti erano espressione di una fase di centralità del Parlamento⁵⁸ basata su un modello consociativo in cui lo stesso funzionamento delle Assemblee era finalizzato al raggiungimento di accordi tra maggioranza e opposizione: in questo contesto, il principio di necessaria appartenenza al gruppo ed il gruppo misto rappresentavano una garanzia di coinvolgimento delle minoranze nelle principali decisioni della vita parlamentare.

Una prima attenuazione del carattere consociativo delle procedure parlamentari si ebbe con la svolta maggioritaria di metà anni '90. Le riforme regolamentari di questo periodo incisero sul rapporto Governo-maggioranza-opposizione, nel tentativo di operare una svolta bipolare: venne attenuata l'anacronistica regola dell'unanimità per la programmazione dei lavori e fu introdotta una più rigorosa disciplina del contingentamento dei tempi⁵⁹. L'introduzione di nuovi strumenti di sindacato ispettivo, di derivazione anglosassone, come il *question time* ed il *Premier question time*, in un sistema di democrazia maggioritaria, arricchì gli istituti a disposizione dell'opposizione, tuttavia, filtrati dal ruolo del capogruppo, che doveva sempre sottoscrivere la proposta⁶⁰.

In questo contesto, il gruppo misto, in una iniziale fase di stabilità del sistema politico, caratterizzata da partiti forti e strutturati, costituiva una struttura residuale, a cui accedevano i parlamentari delle sole formazioni che non raggiungevano i requisiti per costituire un gruppo politico. A partire dagli anni '90, in un momento di sempre maggiore crisi del sistema, il gruppo misto vide la propria consistenza numerica aumentare visibilmente, fino a diventare, nella XIII legislatura, il terzo gruppo parlamentare sia della Camera che del Senato⁶¹: in quella fase politica, particolarmente delicata, il gruppo misto divenne un vero e proprio «*microcosmo*» o «*Parlamento in miniatura*»⁶².

⁵⁷ A. CIANCIO, *I gruppi parlamentari. Studio intorno a una manifestazione del pluralismo politico*, cit., 104 ss.

⁵⁸ Sul carattere consociativo dei regolamenti anche A. SAITTA, *L'oscillazione del pendolo. Maggioranza e opposizioni nella democrazia costituzionale italiana*, Giuffrè, Milano, 2004, 143 ss.

⁵⁹ Sul punto, A. CIANCIO, *I gruppi parlamentari. Studio intorno a una manifestazione del pluralismo politico*, cit. 128 ss.

⁶⁰ V. COZZOLI, *I gruppi parlamentari nella transizione del sistema politico-istituzionale. Le riforme regolamentari della Camera dei deputati nella XIII legislatura*, Giuffrè, Milano, 2002.

⁶¹ Durante la XIII legislatura, il gruppo misto del Senato era passato dall'essere composto da 15 a 43 senatori, mentre il gruppo misto della Camera passò da 26 a 94 deputati.

⁶² Espressioni riprese da A. MANZELLA, *Il Parlamento*, Il Mulino, Bologna, 97 ss.

È in questa fase storica che si colloca, nel regolamento della Camera⁶³, l'introduzione, con l'art. 14-bis c.5, delle componenti politiche del gruppo misto, «*quasi gruppi*⁶⁴», nati con lo scopo di attribuirvi gran parte dei poteri spettanti ai gruppi stessi. Tale disciplina aveva lo scopo di conferire una posizione autonoma a movimenti politici non in possesso dei requisiti per costituire gruppi né gruppi in deroga, in un momento in cui vi era ancora un profondo scollamento tra i regolamenti ed il nuovo sistema elettorale maggioritario⁶⁵.

Tali tendenze, pertanto, fecero aumentare i tentativi di limitare la mobilità parlamentare. Fu, ad esempio, di rilievo la proposta avanzata dal Presidente della Camera, nel gennaio 2000, di rendere facoltativa l'iscrizione ai gruppi, facendo nascere così la figura del deputato non iscritto, e, inoltre, di distinguere tra gruppi, con una consistenza numerica pari ad almeno 30 deputati, e componenti politiche, con una consistenza non inferiore ai 10, con ricadute anche sulle prerogative spettanti alle diverse formazioni⁶⁶. Più di recente, il gruppo misto è stato definito un autentico *monstrum*⁶⁷ giuridico o un «*paradiso a cui tendere*⁶⁸», ciononostante, è rimasto negli anni indenne ad ogni tentativo di riforma, sebbene, tanto in dottrina, quanto nel dibattito politico, sia stato sempre osteggiato. Senz'altro, una riforma che determini una modifica in senso deteriore delle prerogative di alcuni componenti dell'Assemblea rappresenta una decisione difficilmente condivisibile da tutte le forze politiche.

Ed infatti, il senatore non iscritto, rispetto agli omologhi presenti in altri ordinamenti, quantomeno sul piano formale, godrebbe di prerogative non del tutto dissimili da quelle dei colleghi iscritti ad un gruppo. Sul piano sostanziale, tuttavia, ben più difficile sarebbe l'attivazione di tutte

⁶³ Il regolamento del Senato, per anni, ha contenuto un unico riferimento alle componenti politiche nell'art. 156-bis, nonostante della loro esistenza ne avessero dato conto diversi pareri della Giunta per il Regolamento. Una compiuta codificazione del ruolo delle componenti è stata prevista solo a partire dalla riforma regolamentare del 2022.

⁶⁴ Cfr. N. LUPO, L. GIANNITI, *Corso di diritto parlamentare*, Il Mulino, Bologna, 2019, 127 ss.

⁶⁵ Sul punto, *ex multis*, per un'analisi più approfondita si rinvia a G. MAESTRI, *Patologie nella genesi delle componenti politiche interne al gruppo misto (e dei gruppi): riflessioni dopo la riduzione del numero dei parlamentari*, in *Rivista AIC*, 2, 2021, 22 ss., E. CANITANO, *L'anomalia del gruppo misto*, in S. Merlini (a cura di), *Rappresentanza politica, gruppi parlamentari, partiti: il contesto italiano*, Giappichelli, Torino, 2006, 183 ss., L. PEDULLÀ, *Sull'evoluzione (o involuzione?) dei Gruppi misti nel sistema parlamentare italiano*, in *Rassegna parlamentare*, 3, 2005, 791 ss.

⁶⁶ Cfr. CAMERA DEI DEPUTATI, XIII legislatura, resoconto sommario della Giunta per il regolamento dell'11 gennaio 2000, 3 ss. Per un'analisi della proposta si rinvia a L. BEDINI, *I disincentivi regolamentari alla mobilità parlamentare*, in *Quaderni Costituzionali*, 2, 2000, 408 ss.

⁶⁷ Epiteto attribuito da M. VOLPI, *Crisi della rappresentanza politica e partecipazione popolare*, in N. ZANON, F. BIONDI (a cura di), *Percorsi e vicende attuali della rappresentanza e della responsabilità politica*, cit., 124 ss.

⁶⁸ Così definito da Enrico Letta, *Pd, il piano contro i trasformisti: "Meno soldi a chi cambia casacca"*, in *La Repubblica*, 28 giugno 2021.

quelle procedure che richiedono, come atto di impulso, l'iniziativa di un gruppo o presuppongono l'appartenenza ad un gruppo. A ben vedere, inoltre, il senatore non iscritto resterebbe escluso tanto dalle commissioni d'inchiesta – per la designazione dei cui componenti la Costituzione richiede solamente di rispettare le proporzioni tra gruppi – quanto dalle Giunte delle elezioni e del Regolamento.

Si pensi, ancora, allo spinoso tema della programmazione dei lavori, di competenza della Conferenza dei presidenti di gruppo e dalla quale, pertanto, i senatori non iscritti sono esclusi: delle proposte da questi presentati dovrebbe farsi carico un altro gruppo o, più probabilmente, il Presidente di Assemblea, nella sua funzione di garanzia delle minoranze⁶⁹.

Inoltre, ai senatori non iscritti non sarebbero applicabili tutte le disposizioni che attribuiscono la possibilità di intervenire ad «*un senatore per ciascun gruppo*»⁷⁰: è tra queste, ad esempio, l'interrogazione a risposta immediata di cui all'art. 151-*bis*; allo stesso modo, solo un senatore per ciascun gruppo può svolgere una dichiarazione di voto finale⁷¹. In casi simili, tuttavia, come risulta dalla novella regolamentare, sarebbe la conferenza dei presidenti di gruppo a garantire idonei tempi di intervento anche ai senatori non iscritti⁷².

Il nuovo gruppo misto, risultante della riforma del regolamento del Senato, sarà, dunque, un gruppo al cui interno confluiranno le formazioni politiche che non possiedono i requisiti per costituire un gruppo a sé stante ed i senatori che non hanno indicato di quale gruppo intendono far parte entro i tre giorni dalla prima seduta: rimarrà, così, un presidio di tutela delle minoranze, un collettore attraverso il quale i partiti meno rappresentati potranno esercitare al meglio le proprie prerogative⁷³.

⁶⁹ Sulla funzione di garanzia del Presidente di Assemblea, *ex multis*, A. SAITTA, *L'oscillazione del pendolo*, cit., 212 ss.

⁷⁰ Questo aspetto è stato messo in evidenza da E. GRIGLIO, *Il rapporto tra gruppi, partiti e singoli eletti nel nuovo regolamento del Senato. Spunti di riflessione a margine dell'esperienza comparata*, cit. Ad esempio, i possibili casi sono indicati dagli artt. 53 c. 4, 54 c. 1, 89 c. 1 RS.

⁷¹ Cfr. Art. 109 RS.

⁷² Art. 14 c.1 RS: «*Ai senatori non iscritti ad alcun Gruppo sono garantiti proporzionati tempi di intervento stabiliti dalla Conferenza dei Presidenti dei Gruppi parlamentari ai sensi dell'articolo 55, comma 5*».

⁷³ In senso contrario, quanto ad una possibile valorizzazione del gruppo misto, A. GUSMAI, *Alcune riflessioni sui gruppi parlamentari dopo l'entrata in vigore della legge costituzionale n. 1 del 2020*, cit., afferma che il gruppo misto potrebbe essere valorizzato come un «*gruppo nazionale*», la cui adesione è subordinata ad una «*iscrizione motivata*», restando così un luogo «*in cui il singolo parlamentare, per il solo fatto di iscriversi, in realtà sembra compiere una triplice – contestuale – denuncia all'interno di una formazione sociale nazionale*».

4. Strumenti di limitazione della mobilità parlamentare, democrazia dei partiti e divieto di mandato imperativo: un mutevole equilibrio

Di frequente, nel dibattito dottrinale, gli istituti di limitazione della mobilità parlamentare vengono associati a possibili contrasti con il principio di divieto di mandato imperativo di cui all'art. 67⁷⁴. Tale disposizione, come non ha mancato di sottolineare la Corte costituzionale in una storica pronuncia, è «*collocata tra le norme che attengono all'ordinamento delle Camere*⁷⁵» e, come tale, costituisce un limite alla potestà regolamentare delle Camere stesse.

In questo quadro, i regolamenti hanno operato un bilanciamento tra il principio di divieto di mandato imperativo e il principio costituzionale di associazione in partiti politici riconosciuto all'art. 49, tradizionalmente considerati in antitesi. Si tratta, a ben vedere, dello scontro sempre attuale tra due diverse concezioni della rappresentanza, rispetto alla quale, si è parlato di «*concezione ambigua*» da parte della Costituzione⁷⁶.

Il divieto di mandato imperativo, principio cardine del parlamentarismo ottocentesco, fu osteggiato già da Hans Kelsen, il quale affermava che la sua abolizione sarebbe stata una risposta «*all'accusa che assai di frequente, oggigiorno, si sente fare al Parlamento di essere estraneo al popolo*⁷⁷». L'art. 49, invece, individua i partiti quali canali di accesso alle istituzioni della democrazia rappresentativa: in questo senso, l'eletto è portavoce di quella specifica «*visione particolare dell'interesse nazionale*⁷⁸» che il partito propugna e alla cui linea il parlamentare dovrebbe conformarsi⁷⁹.

⁷⁴ In questo senso, M. PIGNATARO, *La mobilità parlamentare al Senato. Uno sguardo alle riforme del regolamento del 2017 e del 2022*, in *Osservatorio Costituzionale*, 1, 2023, 78 ss.

⁷⁵ Sul punto, cfr. Corte Cost. sent. n. 14 del 1964: «*L'art. 67 della Costituzione, collocato fra le norme che attengono all'ordinamento delle Camere e non fra quelle che disciplinano la formazione delle leggi, non spiega efficacia ai fini della validità delle deliberazioni; ma è rivolto ad assicurare la libertà dei membri del Parlamento. Il divieto del mandato imperativo importa che il parlamentare è libero di votare secondo gli indirizzi del suo partito ma è anche libero di sottrarsene; nessuna norma potrebbe legittimamente disporre che derivino conseguenze a carico del parlamentare per il fatto che egli abbia votato contro le direttive del partito*».

⁷⁶ Si rinvia a V. CRISAFULLI, *Aspetti problematici del sistema parlamentare vigente in Italia*, in *Jus*, 2, 1958, 153 ss.

⁷⁷ H. KELSEN, *Teoria generale del diritto e dello stato*, Edizioni di comunità, Milano, 1952, 295 ss.

⁷⁸ S. CURRERI, *Rappresentanza politica e mobilità parlamentare*, in N. ZANON, F. BIONDI (a cura di), *Percorsi e vicende attuali della rappresentanza politica*, Giuffrè, Milano, 2001, cit. 190 ss.

⁷⁹ Sterminata la letteratura sull'art. 49. Si richiamano, *ex multis*, V. CRISAFULLI, *I partiti nella Costituzione*, in *Jus*, 1, 1969, P. RIDOLA, voce *Partiti politici*, in *Enciclopedia del diritto*, XXXII, Giuffrè, Milano, 1982, 82 ss., C. ESPOSITO, *I partiti nella Costituzione italiana*, in *La Costituzione italiana*, CEDAM, Padova, 1954, 243 ss., C. PINELLI, *Disciplina e controlli sulla democrazia interna dei partiti*, CEDAM, 1984, L. ELIA, *Realtà e funzioni del partito politico: orientamenti ideali, interessi di categoria e rappresentanza politica* in *Partiti e democrazia*, Roma, 1964, G.U.

Detto contrasto, nel corso del tempo, è stato ricostruito in modo diverso dai regolamenti. In un primo momento, come già detto, prevaleva una visione individuale della rappresentanza fortemente contrassegnata dalla «*restaurazione*» dei regolamenti dell'epoca pre-fascista⁸⁰. Il cambio di passo, a testimonianza del ruolo crescente dei partiti e, in conseguenza, dei gruppi, fu segnato dalla riforma regolamentare del 1971 che, tra le tante innovazioni, assegnò alla Conferenza dei Presidenti dei gruppi un ruolo determinante nell'organizzazione dei lavori e demandò alle Commissioni una quota considerevole dell'attività di indirizzo e controllo.

A consolidare questo quadro intervenne poi, nel 1988, la riforma della disciplina del voto segreto, che costituiva, fino a quel momento, la regola per le votazioni. Si trattava, senz'altro, del principale residuo dell'idea di una rappresentanza individuale, in cui il parlamentare si trovava a dover obbedire alla sua sola coscienza: tale visione rappresentava, tuttavia, una scollatura, rispetto ad un sistema politico in cui era divenuto prevalente il ruolo dei partiti⁸¹; ed infatti, l'introduzione della regola del voto palese determinò, nella disciplina regolamentare, il rafforzamento di un modello di tipo «*gruppo-centrico*»⁸², in un contesto politico già, di fatto, mutato⁸³.

In questo quadro, tale bilanciamento sembra, ora, sempre più assestarsi verso una preminenza dei gruppi sui singoli senza, tuttavia, sacrificare quel nucleo minimo di prerogative che caratterizzano lo *status* del parlamentare e assicurano la libera esplicazione del suo mandato. Invero, come non ha mancato di sottolineare autorevole dottrina, vi sono diritti e doveri – se così possono essere definiti⁸⁴ – del parlamentare che gli spettano in quanto «*rappresentante della Nazione*», e altrettanti diritti e doveri che gli spettano in quanto componente di un'assemblea. Questi ultimi, attribuiti dai regolamenti al singolo, ben potrebbero essere sacrificati rispetto alle esigenze del «*tutto*»⁸⁵. Al

RESCIGNO, *Partiti politici, articolazioni interne dei partiti politici, diritto dello Stato*, in *Giurisprudenza costituzionale*, 1964, 1414 ss., S. MERLINI, *I partiti politici, il metodo democratico e la politica nazionale*, in AA.VV. *Partiti politici e società civile a sessant'anni dall'entrata in vigore della Costituzione*, Jovene, Napoli, 2009, 98 ss.

⁸⁰ Si veda *supra*.

⁸¹ Sul punto, S. TOSI, *Diritto parlamentare*, Giuffrè, Milano, 1974, 233 ss.

⁸² Si veda R. BIN, *Rappresentanza e Parlamento. I gruppi parlamentari e i partiti*, in S. MERLINI (a cura di) *La democrazia dei partiti e la democrazia nei partiti*, Passigli, Firenze, 2009, 259 ss.

⁸³ Sul rapporto tra voto segreto e rappresentanza politica si veda N. ZANON, «*Se cacher pour servir l'intérêt général*»: critica del nesso tra divieto di mandato imperativo e voto segreto», in *Il libero mandato parlamentare*, cit., 259 ss.

⁸⁴ In particolare, non si tratterebbe di veri e propri diritti e doveri, poiché ogni Camera si troverebbe nei confronti dei suoi componenti in una posizione di «*supremazia speciale*», come anche hanno sottolineato T. MARTINES, *Sulla natura giuridica dei regolamenti parlamentari*, in *Opere*, vol. II, Giuffrè, Milano, 2000, 58 ss., S. ROMANO, *Sulla natura dei regolamenti delle Camere parlamentari*, in *Scritti minori*, vol. I, Giuffrè, Milano, 1950, 213 ss.

⁸⁵ N. ZANON, *Il libero mandato parlamentare*, cit., 286 ss.

contrario, quelle prerogative che spettano al parlamentare come rappresentante della Nazione, in quanto hanno un fondamento diretto in Costituzione, non potrebbero, in alcun modo, essere soppresse dai regolamenti⁸⁶.

Infatti, «*lo status costituzionale del parlamentare comprende [...] un complesso di attribuzioni inerenti al diritto di parola, di proposta e di voto, che gli spettano come singolo rappresentante della Nazione, individualmente considerato, da esercitare in modo autonomo e indipendente, non rimovibili né modificabili a iniziativa di altro organo parlamentare, sicché nell'esercizio di tali attribuzioni egli esprime una volontà in sé stessa definitiva e conclusa*»⁸⁷.

Emerge, dunque, come il contemperamento tra gli articoli 67 Cost. e 49 Cost. rappresenti un bilanciamento delle opposte posizioni del singolo e della formazione sociale di appartenenza⁸⁸. Invero, il singolo parlamentare, tanto rispetto all'Assemblea di appartenenza, quanto rispetto al gruppo, sarebbe sempre la più astratta minoranza possibile⁸⁹: allora, in questo senso, non può dirsi che i regolamenti non siano dotati di istituti di tutela del singolo di fronte alla formazione sociale, a partire dalle previsioni di adeguati tempi di intervento per i parlamentari in dissenso rispetto alla linea del gruppo, considerate come disposizioni non riducibili o non disponibili.

Pertanto, eventuali limitazioni delle prerogative parlamentari, poste quali deterrente alla mobilità tra gruppi, incontrerebbero il limite costituzionale del nucleo minimo di cui all'art. 67. Tale nucleo minimo è stato dalla Corte costituzionale individuato nella «*facoltà, necessaria all'esercizio del libero mandato parlamentare (art. 67 Cost.), di partecipare alle discussioni e alle deliberazioni esprimendo opinioni e voti*»⁹⁰.

Nonostante le perplessità, sembra che l'insieme delle riforme regolamentari del 2017 e del 2022 si muova nei limiti di cui all'art. 67 Cost.: senz'altro, la posizione del senatore non iscritto risulta sostanzialmente peggiore rispetto a quella del parlamentare iscritto ad un gruppo; ciononostante

⁸⁶ *Ibidem*.

⁸⁷ Sul punto, si veda Corte Cost. ord. n. 17 del 2019, commentata da, *ex multis*, V. ONIDA, *La corte e i conflitti interni al Parlamento: l'ordinanza n. 17 del 2019*, in *Federalismi*, 3, 2019, 271 ss., A. MORRONE, *Lucciole per lanterne. La n. 17/2019 e la terra promessa di quote di potere per il singolo parlamentare*, in *Federalismi*, 4, 2019, 2 ss., A. RUGGERI, *Il parlamentare e il suo riconoscimento quale "potere dello stato" solo... virtuale o in astratto*, in *Consulta online*, 1, 2019, 71 ss., N. LUPO, *Un'ordinanza compromissoria, ma che pone le basi per un procedimento legislativo più rispettoso della Costituzione*, in *Federalismi*, 4, 2019, 2 ss.

⁸⁸ Cfr. A. CIANCIO, *Il gruppo parlamentare come formazione sociale e la tutela del dissenso dei singoli aderenti*, cit., E. ROSSI, *Le formazioni sociali nella Costituzione*, Cedam, Padova, 1989.

⁸⁹ Si rinvia a A. MANNINO, *L'abuso della mobilità parlamentare: ripensare il divieto del mandato imperativo*, in *Quaderni Costituzionali*, 1, 2001, 135 ss.

⁹⁰ Corte Cost. ord. n. 17 del 2019, cit.

non si rileva un peggioramento dello *status* tale da ledere quel nucleo minimo di prerogative costituzionalmente garantite.

Allora, sembra di potersi dire che questa riforma segni un, pur timido, sbilanciamento di quell'equilibrio tra art. 67 Cost. e art. 49 Cost. a favore di un maggiore rafforzamento del mandato di partito, nel tentativo, forse, di dare maggiori poteri ai gruppi, per così restituire forza ai partiti di cui questi sono proiezione.

5. Una nuova stagione per i conflitti di attribuzione?

Il *continuum* delle riforme regolamentari del 2017 e del 2022 ha irrigidito la disciplina della mobilità parlamentare, nonché i rapporti tra gruppo e parlamentare e gruppo e tra Assemblea. Senza dubbio, sul piano sostanziale, la posizione del senatore non iscritto sembra essere differente da quella del senatore che aderisce ad un gruppo politico: questa differenziazione di *status* rischia di far deflagrare nuovi conflitti, sia nel rapporto con il gruppo, che con l'Assemblea di appartenenza.

Quanto al primo versante, tradizionalmente il parlamentare, che si discosta dalle direttive del gruppo, è variamente sanzionato, in base alla gravità della violazione, con strumenti che vanno fino all'espulsione: tuttavia, nella prassi più recente, alcuni gruppi hanno cominciato a prevedere sanzioni ulteriori in caso di violazione delle direttive di gruppo, come il pagamento di una sanzione pecuniaria⁹¹. Di certo, su dette tendenze ha influito l'inadeguatezza di una disciplina regolamentare in cui la sola espulsione non rappresenta una sanzione sufficientemente dissuasiva, stante lo *status*, per certi versi più vantaggioso, che l'espulso acquisisce nel gruppo misto, o in un eventuale altro gruppo politico che intenda accoglierlo.

In questo contesto, gli strumenti a disposizione del parlamentare per reagire alla sanzione disciplinare sono limitati. Sebbene il giudice ordinario possa essere ritenuto la sede naturale ove il singolo possa trovare tutela, in una recente pronuncia, originata da un ricorso avverso l'espulsione

⁹¹ Sulle sanzioni previste dai gruppi parlamentari del Movimento 5 Stelle, la letteratura è sterminata. Si richiamano A. CITRIGNO, G. MOSCHELLA, *Quale futuro per il divieto di mandato imperativo*, in *Forum di Quaderni Costituzionali*, 22 settembre 2018, A. MORELLI, *Rappresentanza politica e libertà del mandato parlamentare*, Editoriale Scientifica, Napoli, 2018, F. SCUTO, *I pericoli derivanti da uno svuotamento dell'art. 67 Cost. unito ad un "irrigidimento" dell'art. 49 Cost. Alcune considerazioni a partire dalla vicenda dello Statuto del Gruppo parlamentare "Movimento 5 Stelle*, in *Federalismi*, 13, 2018, 16 ss., C. PINELLI, *Libertà di mandato dei parlamentari e rimedi contro il transfughismo*, in *Federalismi*, 13, 2018, 2 ss.

presentato da un senatore del Movimento 5 Stelle, le SS.UU. della Corte di Cassazione hanno avuto modo di ribadire che dovrebbe essere la Camera di appartenenza a «*decidere autonomamente e secondo le modalità da essa stabilite le controversie che possono investire le attività interne allo stesso Senato nei rapporti tra Gruppo parlamentare e senatore espulso dal Raggruppamento stesso*»⁹².

Più di recente, sempre al Senato, è stato avanzato un ricorso, presso la Commissione contenziosa, con cui è stato impugnato il provvedimento del Presidente del Senato di assegnazione al gruppo misto di alcuni senatori, espulsi dal gruppo del Movimento 5 Stelle, per non aver ottemperato alle direttive di partito sul voto di fiducia da esprimere nei confronti del Governo Draghi. La Commissione ha immediatamente respinto il ricorso, dichiarandolo improcedibile: invero, a differenza di quanto sostenuto dai ricorrenti, l'annuncio in aula di assegnazione al gruppo misto non avrebbe i caratteri del provvedimento ma, al contrario, «*assolverebbe ad una funzione meramente ricognitiva e notizia*».

In questo quadro, la Commissione contenziosa del Senato – nonostante la sentenza sia stata poi riformata in secondo grado⁹³ – ha accolto l'invito delle Sezioni Unite in sede di regolamento preventivo di giurisdizione, ribadendo la «*necessaria autonomia di cui gli Organi sovrani devono godere anche nel momento applicativo, trattandosi di garanzia funzionalmente connessa alla titolarità di attribuzioni costituzionali legate al libero svolgimento delle funzioni delle Assemblee rappresentative*». Tuttavia, ancora manca una disciplina circa la sindacabilità e gli strumenti per far valere i rapporti tra gruppi e singoli parlamentari, ed invero, resterebbe «*nel potere del Senato della Repubblica stabilire procedure e organi competenti per la risoluzione delle controversie tra i Gruppi parlamentari e i suoi iscritti, al fine di non privare tali tipi di controversie della piena ed effettiva tutela giustiziale di cui devono godere*»⁹⁴.

Una decisione simile è stata adottata dal Consiglio di giurisdizione della Camera, nello stesso periodo, con riferimento all'impugnazione del provvedimento di espulsione dal gruppo Movimento

⁹² Sul punto, Cass. SS.UU. civ., sent. 6 marzo 2020 n. 6458, si vedano i commenti di F. PAGANO, *La tutela del parlamentare espulso dal gruppo di appartenenza e la "suggerimento" dell'autodichia*, in *Rivista AIC*, 3, 2020, 77 ss., D. CODUTI, *L'espulsione dal gruppo parlamentare tra autodichia delle Camere e assenza di controlli (Nota a Corte Cass., SS.UU. civ., sent. 6 marzo 2020, n. 6458)*, in *Osservatorio costituzionale*, 3, 2020, 607 ss.

⁹³ La decisione è stata riformata dalla decisione del Consiglio di garanzia del Senato della Repubblica del 21 dicembre 2021 che ha dichiarato nulli i provvedimenti di espulsione dei senatori Lezzi, Lannutti, Abate, Angrisani, Corrado, Di Micco.

⁹⁴ SENATO DELLA REPUBBLICA, Commissione contenziosa, decisione n. 666, 13-26 aprile 2021, 6 ss.

5 Stelle di alcuni deputati che non si erano conformati alle direttive di gruppo sul voto di fiducia al nuovo governo⁹⁵.

In aggiunta, una delle peculiarità della nuova figura del senatore non iscritto sta nella politicità della decisione da cui tale posizione origina: all'infuori del caso dei senatori non elettivi, il senatore si ritrova fuori dai gruppi nell'ipotesi di sue volontarie dimissioni ovvero nell'ipotesi di espulsione dal gruppo, fattispecie entrambe rivestite di una certa politicità. In questo senso, appare allora inverosimile che il giudizio per conflitto di attribuzione tra poteri dello Stato possa rappresentare la sede adeguata ove risolvere tali contrasti: da un lato, la Corte si è dimostrata riottosa a prevedere la legittimazione, pur attiva, dei gruppi parlamentari⁹⁶; dall'altro lato, il giudice costituzionale, senz'altro, si guarderebbe dal farsi arbitro di conflitti caratterizzati da un'«*elevatissimo tasso di politicità*»⁹⁷. Sembra, pertanto, di potersi dire che, nella propria autonomia, dovranno essere le Camere stesse ad individuare adeguate sedi per la composizione dei conflitti tra gruppi e loro iscritti, che, in questa nuova veste regolamentare, potrebbero essere più frequenti.

Quanto ai rapporti tra parlamentare ed Assemblea, l'esistenza di una potenziale situazione di disparità, unita all'assenza di un gruppo che, nelle opportune sedi politiche, possa tutelare il proprio iscritto, potrebbe determinare un maggiore utilizzo dello strumento del conflitto di attribuzione attivato dal singolo: invero, in altri ordinamenti, come quello spagnolo e quello tedesco, le decisioni delle assemblee sulle prerogative dei propri componenti sono da tempo giustiziabili dinanzi ai tribunali costituzionali nazionali.

L'ordinanza n. 17 del 2019 ha aperto questa strada nell'ordinamento italiano ma solo in ipotesi di «*violazioni manifeste*» delle prerogative costituzionali del singolo. Sebbene occorra sottolineare che tutti i conflitti fino ad ora sollevati siano stati dichiarati inammissibili dalla Corte⁹⁸, va rimarcato che l'introduzione di norme, che determinano una pur potenziale differenziazione di *status* tra parlamentari, potrebbe in futuro acuire la conflittualità tra eletti e Camera di appartenenza, causando un maggiore ricorso al Giudice costituzionale, quale arbitro di simili controversie.

⁹⁵ CAMERA DEI DEPUTATI, Consiglio di giurisdizione, sent. n. 3 del 2021.

⁹⁶ Cfr. Corte Cost. ord. n. 17 del 2019, cit., in cui la Corte ha ritenuto privo di legittimazione attiva il gruppo parlamentare ricorrente per un vizio procedurale, «*per l'assorbente ragione che manca, nel ricorso in esame, la necessaria indicazione delle modalità con le quali il gruppo parlamentare avrebbe deliberato di proporre conflitto davanti alla Corte costituzionale*».

⁹⁷ A. CIANCIO, *Il gruppo parlamentare come formazione sociale e la tutela del dissenso dei singoli aderenti*, cit.

⁹⁸ Sul punto, *ex multis*, si ricordano Corte Cost. ord. n. 129 del 2020, 274-275 del 2019, 60 del 2020, 86 del 2020, 176 del 2020, 197 del 2020, 66-67 del 2021, 186 del 2021, 188 del 2021, 193 del 2021, 255-256 del 2021, 15 del 2022, 212 del 2022, 80 del 2022, 197 del 2020, 60 del 2020, 151 del 2022, 155 del 2022.

Tuttavia, solo la prassi applicativa potrà dirci se, in concreto, un senatore non iscritto ad alcun gruppo vedrà le proprie prerogative manifestamente violate. Ed allora, in questo senso, il giudizio per i conflitti di attribuzione potrebbe essere protagonista di una nuova stagione, utilizzato nelle controversie tra senatore non iscritto e Assemblea di appartenenza⁹⁹.

6. Una nuova figura, in nuovo Parlamento, per risolvere (o far risorgere) vecchi problemi

Introdotta in silenzio, nel contesto di una riforma che originava dalla necessità di adeguare i regolamenti alle nuove dimensioni del Senato, il senatore non iscritto potrebbe essere destinato a fare molto più rumore del previsto. Pur venendo descritta come la semplice eccezione ad un principio generale, questa nuova figura mette, per certi versi, fine al principio di necessaria iscrizione al gruppo, aprendo, tra l'altro, un nuovo dibattito sulla natura giuridica dei gruppi finora visti come associazioni necessarie di diritto pubblico¹⁰⁰.

Inoltre, è da notare come, nonostante la riforma regolamentare del 2017 avesse accorciato le distanze tra i regolamenti di Camera e Senato, in questo momento, la forbice si stia allargando sempre di più, in particolare con riguardo ai gruppi politici: se nella prima, un recente parere della Giunta sembra aver aperto la strada a componenti monocellulari, al contrario, nella seconda, l'intento dichiarato è quello di rafforzare i gruppi, aumentando la prevalenza di questi sui singoli¹⁰¹.

In questo contesto occorre, dunque, comprendere quale sarà la portata di una simile innovazione. Ad un primo sguardo, la previsione avrebbe una chiara valenza sanzionatoria: all'infuori dei gruppi viene collocato il senatore che ha rotto il *pactum fiduciae* con l'elettorato di riferimento e con il gruppo di appartenenza. La valenza sanzionatoria di detto strumento risulta evidente se si guarda alla «*disparità di trattamento*» rispetto al senatore che già dall'inizio del suo mandato rende manifesta la sua volontà di non iscriversi ad alcun gruppo, il quale è collocato d'ufficio nel gruppo misto.

⁹⁹ Cfr. E. GRIGLIO, *Il rapporto tra gruppi, partiti e singoli eletti nel nuovo regolamento del Senato. Spunti di riflessione a margine dell'esperienza comparata*, cit., 20 ss.

¹⁰⁰ Si veda *supra*.

¹⁰¹ Cfr. CAMERA DEI DEPUTATI, XIX legislatura, resoconto sommario della Giunta per il regolamento del 26 ottobre 2022.

Da questo quadro, si ricavano alcune indicazioni sulla natura della previsione. Come diffusamente trattato in precedenza, più che di uno strumento di limitazione della mobilità parlamentare, sembra di trovarci in presenza di uno strumento che semplificherà il controllo dei gruppi sui propri eletti: altrimenti, non si spiegherebbe la possibilità del senatore espulso o dimissionario di transitare comunque in altro gruppo politico. La vera condotta che si intende sanzionare è, dunque, quella del senatore «*battitore libero*», che cerca di divincolarsi dal controllo di qualsivoglia forza politica.

Allora, in questa chiave di lettura, sanzionando la fuoriuscita dal gruppo, il bene che i regolamenti intendono perseguire consisterebbe nella preservazione degli equilibri e dell'identità politica dei gruppi, così come definitisi all'inizio della legislatura e che la composizione dei gruppi stessi dovrebbe rispecchiare. Senz'altro, non mancano valvole di sfogo, che permetterebbero di adeguare gli equilibri tra gruppi alla realtà politica, come la clausola che consente di costituire nuovi gruppi in corso di legislatura¹⁰²: tuttavia, bisogna, forse, domandarsi quanto simili dispositivi riusciranno ad imbrigliare la fisiologica dinamicità della rappresentanza politica, pur nel nobile tentativo di preservare la stabilità degli equilibri parlamentari¹⁰³.

Compresa la *ratio*, occorre ora chiedersi quanto, nella prassi applicativa, questa figura potrà rendersi utile. Non è peregrina, invero, l'ipotesi che, come altri istituti, in una sorta di eterogenesi dei fini, la figura del senatore non iscritto venga distorta, fino a capovolgere la finalità con cui era stata istituita. Come recente dottrina ha rilevato, dipenderà tutto dalla lettura, garantista o meno, che di detta disposizione si farà¹⁰⁴.

Sul piano formale, vi sarebbero poche differenze di *status* tra il parlamentare iscritto ad un gruppo e quello non iscritto: le garanzie riconosciute sarebbero ben più ampie di quelle che altri ordinamenti invece riconoscono a chi non decida di far parte di alcun gruppo, essendo loro consentito di far parte delle commissioni permanenti e venendo assicurati adeguati tempi di intervento.

¹⁰² Art. 14 RS: «*In deroga al comma 4, è ammessa la costituzione di Gruppi che rappresentino 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 politico rappresentato*».

¹⁰³ Cfr. M. PODETTA, *La nuova disciplina dei gruppi al senato tra demagogia riformista, dubbi costituzionali e distorsioni applicative*, in *Costituzionalismo.it*, 1, 2020, 140 ss.

¹⁰⁴ E. GRIGLIO, *Il rapporto tra gruppi, partiti e singoli eletti nel nuovo regolamento del Senato. Spunti di riflessione a margine dell'esperienza comparata*, cit., 86 ss.

Tuttavia, alla prova dei fatti, in un contesto del tutto nuovo, va verificato quanto la posizione di chi sta all'infuori dei gruppi verrà penalizzata, in particolare, con riferimento a tutte quelle procedure la cui attivazione è riservata ai gruppi o a consistenze numeriche che ricalcano le dimensioni di questi. Un'eccessiva lettura sanzionatoria, sul piano sostanziale, porterebbe ad una penalizzazione del senatore non iscritto e ad un conseguente inasprimento dei rapporti di questi con l'Assemblea di appartenenza, con riverberi potenziali anche sul piano dei conflitti di attribuzione.

Al contrario, una lettura troppo «*garantista*» ne vanificherebbe la funzione, con il rischio che, alla fine, si sia trattato di una mera «*truffa delle etichette*»: il senatore non iscritto godrebbe di prerogative non dissimili dal senatore iscritto a qualsiasi gruppo e la riforma resterebbe inefficace quanto allo scopo che si era prefissata; il disvalore della fuoriuscita dal gruppo continuerebbe ad essere solo politico, non assumendo anche delle vere e proprie conseguenze giuridiche.

In questo contesto, si andrebbero poi ad aggiungere delle variabili ulteriori. In primo luogo, la ridotta composizione numerica del Senato ha accresciuto il peso specifico di ciascun eletto, sicché il valore di questi è aumentato, ben potendo verificarsi l'evenienza che una maggioranza parlamentare si regga su di uno sparuto numero di senatori.

In secondo luogo, a legge elettorale vigente, la forte legittimazione popolare che deriverebbe agli eletti in collegi uninominali, specialmente quando questi godono di un forte radicamento territoriale, ben potrebbe favorire una posizione più forte rispetto al partito di elezione tale per cui non appartenere ad alcun gruppo potrebbe rivelarsi, alla fine, una situazione di vantaggio. Si pensi, ad esempio, al peso specifico di un senatore «*adespota*», in commissioni numericamente ridotte, senza alcuna possibilità che venga sostituito, in una cornice regolamentare che, peraltro, predilige il procedimento legislativo in sede deliberante o redigente. Il rischio, dunque, è che la previsione in questione si ritorca contro i suoi autori: nata per rafforzare i gruppi e, dunque, i partiti, in una sua applicazione troppo liberale, potrebbe condurre a rafforzare, al contrario, la posizione del singolo rispetto alla Camera di appartenenza.

In un contesto di progressiva erosione dei corpi intermedi, in cui la rappresentanza assume sempre di più contorni personalistici, anziché proiettare il Parlamento in un futuro di centralità dei gruppi e, quindi, di centralità dei partiti, potrebbe accadere che questo nuovo strumento avvantaggi i pochi anziché i molti, riportando alla luce vecchie concezioni atomistiche della rappresentanza

politica. Molto dipenderà dalla prassi applicativa che nei primi anni si delineerà, in un ordinamento, come quello parlamentare, in cui le consuetudini ben possono superare il diritto positivo¹⁰⁵.

¹⁰⁵ Sul punto, *ex multis*, N. LUPO (a cura di), *Il precedente parlamentare tra diritto e politica*, Il Mulino, Bologna, 2013.