FACOLTÀ DI SCIENZE POLITICHE

SCUOLA DOTTORALE DI SCIENZE POLITICHE
XXII ciclo – sezione GOVERNO E ISTITUZIONI

GRUPPI PARLAMENTARI E RAPPRESENTANZA POLITICA NELL'ORDINAMENTO ITALIANO

Docente guida
Prof. Salvatore Bonfiglio

Tesi dottorale di
Michele Pergolani

INDICE SOMMARIO

Premesse 3

Capitolo I

L'origine storica dei gruppi parlamentari 7

1.1 L'affermazione dei gruppi parlamentari: gli effetti dell'introduzione della legge elettorale proporzionale e le riforme regolamentari degli anni 1920-22. 7

1.2 La sorte dei gruppi durante il regime fascista. 17

1.3 Il ruolo dei gruppi e dei partiti nel periodo transitorio. L'esperienza costituente. 22

Capitolo II

I gruppi parlamentari nella democrazia rappresentativa 34

2.1 Disegno costituzionale e correlazioni tra gruppo, partito e rappresentanza politica. 34

2.2 Il dibattito in Assemblea costituente sull'art. 67: il mandato imperativo come ipotesi recessiva. 43

2.3 L'orientamento della giurisprudenza costituzionale in merito all'art. 67 e le proposte di riforma. 49

2.4 Le principali teorie riguardanti la natura giuridica del gruppo parlamentare. Il rapporto tra gruppo e partito. 54

Capitolo III

I gruppi nei regolamenti e nella prassi parlamentare 68

3.1 Dal dettato costituzionale ai gruppi «autorizzati». 68

3.2 Il ruolo dei gruppi nei regolamenti parlamentari del 1971. Evoluzione del rapporto tra gruppi e sistema partitico. 74

3.3 Trasformazioni e prassi dei gruppi «autorizzati»: applicazioni e disapplicazioni dei regolamenti parlamentari. 80

Capitolo IV
La svolta maggioritaria: novità e cambiamenti nella disciplina dei gruppi parlamentari ...92
4.1 Le riforme del regolamento della Camera dei deputati del 1997. La programmazione dei lavori tra teoria e prassi parlamentare. 92
4.2 Il gruppo misto nella XIII legislatura e le novelle regolamentari del 1997. Dinamiche e processi di trasformazione. 101
4.3 La mobilità parlamentare come fenomeno patologico del sistema politico italiano: cause e sviluppi futuri. 109

Capitolo V
Ipotesi di riforma e profili comparativi 116
5.1 I gruppi parlamentari nel nuovo contesto politico-istituzionale. 116
5.2 Le proposte di modificazione dei regolamenti. 124
5.3 Il finanziamento pubblico dei gruppi parlamentari per le attività funzionali dei partiti. 137
5.4 La disciplina del procedimento elettorale e della propaganda politica. 144
5.5 La regolamentazione dei gruppi parlamentari: profili comparativi. 155

Considerazioni conclusive 167

Bibliografia 181

PREMESSE

Il presente elaborato affronta alcuni temi ampiamente dibattuti in ambito giuridico: le funzioni dei gruppi parlamentari in rapporto all'evoluzione del parlamentarismo, la particolare configurazione che i gruppi hanno assunto in relazione alle dinamiche della forma di governo, i rapporti che intercorrono tra gruppi, partiti e singoli parlamentari. I contributi di Minghetti (1881), Ambrosini (1922), Virga (1948) e di Mortati (1957) sono risultati determinanti per uno studio introduttivo degli argomenti della tesi.

In questa prospettiva, appaiono necessarie due brevi premesse: una attiene alla definizione del rapporto tra gruppi e partiti nel processo storico di evoluzione delle istituzioni rappresentative, l'altra riguarda i rapporti che intercorrono tra diritto parlamentare e diritto costituzionale nell'ordinamento italiano.

Sotto il primo profilo, lo «Stato dei partiti», ossia quella forma di moderna democrazia ove il rapporto di rappresentanza politica è concretamente determinato dal sistema dei partiti, risulta assai più recente rispetto all'esperienza del «partito parlamentare». La tendenza a raggrupparsi secondo vincoli di affinità politica è infatti naturale e spontanea per i membri di ogni Assemblea politica: in generale, è corretto affermare che la formazione dei partiti a base parlamentare preceda quella dei partiti a base popolare, sui quali lo «Stato dei partiti» si fonda. La maggior parte dei partiti politici si forma come proiezione nella società di raggruppamenti parlamentari, dei quali costituiscono inizialmente soltanto il supporto elettorale. Per quanto riguarda l'Italia, il riferimento va alla Destra e alla Sinistra storiche ed ai numerosi «partiti parlamentari» che nelle Camere ottocentesche si costituivano attorno agli esponenti politici più autorevoli.

L'affermazione dei gruppi politici all'interno delle Assemblee dello Stato parlamentare classico è pertanto un fattore che precorre, e in un certo senso contribuisce a determinare, la successiva evoluzione delle istituzioni verso il sistema dello «Stato dei partiti». Tuttavia il problema del riconoscimento e della regolamentazione giuridica dei gruppi parlamentari si pone concretamente solo quando, con l'affermazione dei partiti a larga base popolare – correlata all'introduzione del suffragio universale e con l'adozione del sistema della rappresentanza proporzionale – si apre la fase di transizione dallo Stato parlamentare classico allo «Stato dei partiti».

Sul piano del metodo, è utile ricordare che le norme del diritto parlamentare non determinano (e non potrebbero determinare) di per sé gli assetti del sistema

politico, ma forniscono agli attori politici una serie di incentivi o disincentivi, incidendo così solo indirettamente sulle dinamiche del sistema politico.

Più precisamente, le disposizioni parlamentari individuano quelle regole del diritto costituzionale che si collocano al "confine" tra diritto e politica: esse si riferiscono ad un ambito che, nelle sue diverse articolazioni, la politica tende storicamente a considerare di proprio ed esclusivo dominio. Tra le caratteristiche fondamentali della fonte regolamentare vi sono certamente quelle della flessibilità e della duttilità, in quanto i regolamenti si sono sempre rivelati particolarmente permeabili rispetto alle dinamiche del sistema politico.

In ragione di ciò, i regolamenti parlamentari hanno mostrato una particolare idoneità ad assecondare, e in alcuni casi a favorire, l'evoluzione della forma di governo (soprattutto con riferimento ai rapporti Parlamento-Governo), con evidenti riflessi anche sul funzionamento degli istituti sui quali si basa l'intero circuito rappresentativo delineato dal sistema costituzionale italiano.

Il profilo giuridico dell'indagine dimostra infatti che il diritto parlamentare si è collocato spesso "all'avanguardia" rispetto al diritto costituzionale (ad esempio con i nuovi regolamenti del 1971), in anticipo cioè rispetto alle evoluzioni in seguito registrate dalla forma di governo e/o dal sistema politico-istituzionale. In altre fasi, invece, i regolamenti parlamentari hanno finito per ostacolare alcune innovazioni presenti – anche soltanto *in nuce* – nelle dinamiche del sistema politico.

Lo studio mette in evidenza, a partire dai primi anni del secolo scorso, il ruolo progressivamente assunto dai gruppi parlamentari all'interno delle Assemblee parlamentari in Italia, il loro concreto atteggiamento nei confronti del Governo, e quindi la crescente importanza dei regolamenti parlamentari per il buon funzionamento del nostro sistema parlamentare. Parallelamente, l'analisi (necessariamente sintetica) del ruolo assunto dai partiti politici (rispetto agli originari gruppi parlamentari presenti all'interno delle Camere), ha rivelato la posizione ambivalente dei gruppi: questi ultimi sono essenziali per l'organizzazione dei lavori parlamentari e, contemporaneamente, sono uno strumento ineliminabile rispetto agli obiettivi politici dei partiti.

In ogni caso, le norme della Costituzione, dei regolamenti parlamentari e, come evidenziato nell'elaborato, anche la prassi, hanno sancito la presenza necessaria del gruppo parlamentare come proiezione operativa del partito, sia nelle attività specifiche del Parlamento e sia nelle dinamiche Governo-Parlamento.

In questo senso, la questione della riforma dei regolamenti parlamentari – nelle parti in cui disciplinano prerogative, modalità di costituzione e funzionamento dei gruppi – è indicata, assieme alle riforme costituzionali ed alla riforma della legge elettorale, come lo strumento necessario per concorrere ad una semplificazione del

quadro politico e ad un miglioramento dell'efficienza del Parlamento e quindi anche del Governo.

Capitolo I
L'ORIGINE STORICA DEI GRUPPI PARLAMENTARI

1.1 L'affermazione dei gruppi parlamentari: gli effetti dell'introduzione della legge elettorale proporzionale e le riforme regolamentari degli anni 1920-22 – 1.2 La sorte dei gruppi durante il regime fascista – 1.3 Il ruolo dei gruppi e dei partiti nel periodo transitorio. L'esperienza costituente.

1.1 L'AFFERMAZIONE DEI GRUPPI PARLAMENTARI: GLI EFFETTI DELL'INTRODUZIONE DELLA LEGGE ELETTORALE PROPORZIONALE E LE RIFORME REGOLAMENTARI DEGLI ANNI 1920-22.

Con riferimento alle vicende costituzionali europee della seconda metà dell'ottocento, è indubbio che la nascita dei gruppi parlamentari sia strettamente correlata alla trasformazione delle Assemblee parlamentari da semplici organi ratificatori delle decisioni del Sovrano ad organi rappresentativi del popolo.

In questo senso, il ruolo e le funzioni dei gruppi parlamentari erano, almeno inizialmente, in netta contrapposizione con i principi che reggevano lo schema dello Stato parlamentare classico: ogni membro dell'Assemblea era libero di esprimere le proprie opinioni secondo le sue convinzioni personali (mentre il dibattito parlamentare era costituito dalla sintesi delle varie opinioni) e, nel caso in cui fosse approvata da parte dell'Assemblea, essa diveniva espressione dell'Assemblea nel suo complesso[1]. L'affermazione dei gruppi[2] ha costituito quindi il presupposto essenziale

[1] Molto efficace la ricostruzione di D. RESTA, *Saggi sui gruppi parlamentari: i gruppi parlamentari nella Costituzione, nei regolamenti parlamentari, negli statuti dei partiti politici*, Città di Castello, 1983, p. 7. Sul punto cfr. P. MARSOCCI, *La disciplina dei gruppi parlamentari*, in *Rappresentanza politica, gruppi parlamentari, partiti – Il contesto italiano*, S. MERLINI (a cura di), vol. II, Torino, 2004, pp. 148 e ss.

[2] «Il meccanismo generale di questa genesi è semplice: anzitutto creazione dei gruppi parlamentari; poi comparsa dei comitati elettorali; infine stabilirsi d'un vincolo permanente fra questi due elementi», M. DUVERGER, *I partiti politici*, traduzione di M. CAMBIERI TOSI, Milano, 1961, p. 16.

per la formazione dei «partiti parlamentari», che a loro volta costituiscono l'antecedente dei partiti a base popolare. Il c.d. «Stato dei partiti» si è in seguito fondato su questi ultimi[3]: tale processo risulta pertanto correlato all'introduzione del suffragio universale e del sistema della rappresentanza proporzionale[4].

In Italia, dopo l'unificazione e la costituzione del Regno, all'interno della Camera – eletta a suffragio limitato e in base a collegi uninominali – era avvertita la necessità di coordinare le attività assembleari dei singoli deputati al fine di rendere più efficiente l'iter legislativo e il funzionamento di un'Assemblea nella quale risultava difficile «mediare capillarmente forze disorganiche tra loro»[5].

I gruppi parlamentari politici si costituivano spontaneamente come libera associazione tra membri del Parlamento che si univano e si organizzavano, in forme non regolate giuridicamente e senza rigorosi vincoli associativi interni, per perseguire comuni fini politici[6]. Le maggioranze parlamentari si formavano solo in forza del prestigio di cui godeva di volta in volta la personalità di riferimento, mentre non si teneva in alcun conto l'affinità ideologica dal punto di vista politico: pertanto le coalizioni si costituivano attraverso il continuo spostamento dei deputati della destra alla sinistra e viceversa, solamente in funzione di interessi personali o di fazione[7]. In assenza di un rapporto diretto tra partito e gruppo, la disciplina di questi

---

[3] Sul punto v. G. F. CIAURRO, *Sulla natura giuridica dei gruppi parlamentari*, in *Studi per il XX anniversario dell'Assemblea costituente*, IV, Firenze, 1969, pp. 210 e ss. Quanto alla definizione del concetto di «Stato dei partiti» la dottrina classica ha fatto sempre riferimento agli studi di H. Triepel, citato, tra i numerosi autori, anche da P. VIRGA, *Il partito nell'ordinamento giuridico*, Milano, 1948, p. 11; da P. RIDOLA, *Partiti politici*, voce in *Enciclopedia del diritto*, vol. XXXII, Milano, 1982, p. 66; da G. DE VERGOTTINI, *Diritto costituzionale comparato*, Padova, 1999, p. 334. A mero titolo descrittivo, in questa sede è sufficiente rammentare che l'atteggiamento dello Stato nei confronti dei partiti è segnato da quattro tappe fondamentali, tutte succedutesi tra la prima metà del XIX e la prima metà del XX secolo, riassumibili come segue: *1.* ferma opposizione dello Stato nei confronti dei partiti politici (*Bekämpfung*), corrispondente agli albori dello Stato liberale; *2.* stadio di sostanziale indifferenza del diritto costituzionale verso i partiti politici (*Ignorierung*), il c.d. stadio agnostico; *3.* riconoscimento giuridico e legittimazione dei partiti (*Anerkennung und Legalisierung*), per cui lo Stato procede ad una disciplina, sia pure indiretta, dei partiti; *4.* incorporazione o inserimento dei partiti politici nell'organizzazione statale, secondo una linea di progressiva acquisizione di rilevanza pubblicistica da parte di essi (*Inkorporation*).

[4] Possiamo aggiungere «(…) e non più in base ai principi della rappresentanza politica individualizzata qual'era quella presupposta dall'art. 41 dello Statuto Albertino», S. MERLINI, *Natura e collocazione dei gruppi parlamentari in Italia*, in *Rappresentanza politica, gruppi parlamentari, partiti – Il contesto italiano*, vol. II, ID. (a cura di), Giappichelli, Torino, 2004, p. 3.

[5] G. CAROCCI, *Il Parlamento nella storia d'Italia*, Bari, 1964, p. 8. Nel medesimo senso v. M. MINGHETTI, *I partiti politici e la ingerenza loro nella giustizia e nell'amministrazione*, Bologna, 1881, pp. 65 e ss.

[6] G. NEGRI, G. G. CIAURRO, *Gruppi parlamentari*, voce in *Enciclopedia giuridica*, vol. XV, Roma, 1989, p. 2; G. ARANGIO RUIZ (a cura di), *Storia costituzionale del Regno d'Italia (1848-1898)*, Napoli, 1985, pp. 277 e ss.

[7] D. RESTA, *Saggi sui gruppi parlamentari: i gruppi parlamentari nella Costituzione, nei regolamenti parlamentari, negli statuti dei partiti politici*, Grafica 2000, 1983, p. 9.

gruppi politici era tutt'altro che rigida, l'organizzazione ancora poco strutturata, ma ciò nonostante – già prima degli anni venti del secolo scorso – i gruppi parlamentari esistevano come entità di fatto[8]. Tuttavia un rafforzamento della posizione dei gruppi parlamentari si era già verificato nell'ambito dei partiti di opposizione (socialista, repubblicano, radicale), che imponevano ai loro iscritti una disciplina ed una organizzazione più rigide[9]. Quanto alla organizzazione tecnica dei lavori parlamentari, essa era incentrata su una serie di «uffici» a competenza indifferenziata, con il compito dell'esame preliminare delle leggi, cui i parlamentari erano assegnati per estrazione a sorte[10].

Le tappe fondamentali nel mutamento della struttura della Camera corrispondono all'introduzione del suffragio quasi universale ed all'approvazione della legge elettorale con scrutinio di lista (l. n. 593/1882)[11].

In particolare, l'introduzione del suffragio quasi universale[12] consentiva a più ampi ceti sociali di partecipare alla vita politica attraverso i primi ed autentici movimenti politici di massa, strutture associative permanenti e diffuse sul territorio, in seguito definiti «partiti di massa»[13]. Per portare a compimento il processo di

---

[8] In questo senso G. U. RESCIGNO, *Gruppi parlamentari*, voce in *Enciclopedia del diritto*, vol. XIX, Milano, 1969, p. 780, in particolare «(…) i gruppi esistono prima e indipendentemente da ogni loro riconoscimento giuridico». È utile aggiungere che «(…) l'esistenza dei gruppi [non] era indispensabile per il funzionamento del sistema: la loro attività si svolgeva su un piano di mero fatto, non essendo di per sé idonea a produrre effetti giuridicamente rilevanti neppure nel limitato ambito dell'ordinamento parlamentare», G. NEGRI, G. G. CIAURRO, *Gruppi parlamentari*, voce in *Enciclopedia giuridica*, vol. XV, Roma, 1989, p. 3.

[9] Sul punto v. G. PERTICONE, *Partito politico*, voce in *Novissimo Digesto italiano*, vol. XII, Torino, 1965, pp. 519 e ss.; P. ARMAROLI, *Aspetti problematici dell'organizzazione partitica in Italia*, in *Indagine sul partito politico. La regolazione legislativa*, tomo secondo - documentazione, Milano, 1966, pp. 255 e ss.

[10] «(…) sulla presunzione di una loro sostanziale intercambiabilità, quale poteva considerarsi connaturata ad Assemblee di formazione uninominale e rappresentative di interessi sostanzialmente omogenei alla classe borghese», A. CIANCIO, *I gruppi parlamentari*, Milano, 2008, p. 31.

[11] Per una ricostruzione critica delle vicende parlamentari post-unitarie, v. M. L. MAZZONI HONORATI, *Diritto parlamentare*, Torino, 2001, pp. 11-13, «L'incremento del corpo elettorale (…) unito a pesanti manipolazioni elettorali, portò ad uno scadimento del livello dei parlamentari. (…) si formarono combinazioni di tipo clientelare che raggruppavano i parlamentari in maniera eterogenea. La situazione rendeva quindi difficile la formazione di maggioranze stabili e incoraggiava il ricorso al trasformismo (…) L'introduzione prematura dello scrutinio di lista si rivelò un errore, ed infatti il sistema venne abbandonato nel 1891 (…)».

[12] Nel marzo 1911 Giolitti, tornato al governo con un programma politico decisamente orientato a sinistra, propose di estendere il diritto di voto a tutti cittadini maschi che avessero compiuto trent'anni e a tutti i maggiorenni che sapessero leggere e scrivere o avessero prestato servizio militare. In pratica Giolitti proponeva il suffragio universale maschile, all'epoca in vigore in buona parte dei paesi europei. La l. n. 665, sull'allargamento del suffragio, fu approvata nel 1912.

[13] C. ROSSANO, *Partiti politici*, voce in *Enciclopedia giuridica Treccani*, vol. XXII, Roma, 1990, p. 2. Sull'avvento della democrazia di massa e il ruolo del partito politico, v. P. RIDOLA, *L'evoluzione storico-*

democratizzazione si rese necessario adottare il suffragio universale e, in occasione delle prime elezioni politiche dopo la prima guerra mondiale, veniva introdotto il sistema elettorale proporzionale.

La legge elettorale del 15 agosto 1919 introduceva una rappresentanza di tipo proporzionale prevedendo per un verso la ripartizione dell'intero territorio nazionale in 54 circoscrizioni, e per l'altro lo scrutinio di lista con l'attribuzione ad ogni raggruppamento politico (nell'ambito delle singole circoscrizioni elettorali) di un numero di seggi pari alla proporzione dei voti ottenuti, assegnati secondo il metodo d'Hondt[14]. Le elezioni del 1919, e la conseguente affermazione dei partiti di massa (socialista e popolare), ebbero riflessi importanti in sede parlamentare: all'interno della Camera i gruppi parlamentari non erano più raggruppamenti di deputati con idee analoghe, ma rappresentavano esponenti di partito quale espressione di ideologie determinate, spesso contrastanti tra loro. La nuova articolazione della Camera richiese un adeguamento delle norme regolamentari interne poiché non era più possibile adottare il sistema degli uffici costituiti per sorteggio[15]. La prima positiva disciplina dei gruppi parlamentari nell'ordinamento italiano risale dunque alle modificazioni regolamentari adottate dalla Camera dei deputati, nel corso delle sedute del 24 e 26 luglio 1920, con le quali furono istituite commissioni permanenti per l'esame dei progetti di legge: i precedenti «uffici» furono trasformati in gruppi parlamentari che, seppur connotati ancora dalla precedente denominazione, non erano più costituiti per estrazione a sorte, bensì mediante adesione volontaria dei parlamentari sulla base dell'appartenenza ad un comune gruppo politico[16]. Il nuovo regolamento del 1920 introduceva pertanto innovazioni di notevole rilievo nell'organizzazione della Camera dei deputati, da una parte (relativamente alla disciplina dei gruppi parlamentari) si evidenziava il

---

costituzionale del partito politico, relazione al XXIII Convegno annuale AIC, Alessandria, 17 e 18 ottobre 2008, www.associazionedeicostituzionalisti.it, pp. 8-10.

[14] I grandi collegi elettorali favorivano certamente le forze politiche ben strutturate ed organizzate sul territorio, come i socialisti e i cattolici: i primi potevano contare sull'appoggio dei sindacati, i secondi godevano del sostegno della Chiesa cattolica. Nelle elezioni del 16 novembre 1919 «(…) la nuova Camera, infatti, caratterizzata dalla presenza di due gruppi parlamentari a struttura rigida, quale quello socialista di ben 156 deputati e quello popolare di 100 membri, vedeva per la prima volta le tradizionali forze costituzionali e ministeriali in minoranza. Perché tra liberali, democratici, riformisti, repubblicani e in genere tra tutti i componenti delle tradizionali formazioni politiche che avevano in passato sorretto la grande maggioranza giolittiana, ne restavano ormai solo 252, un numero di deputati, cioè, inferiore alla metà dell'intera Assemblea», C. GHISALBERTI, *Storia costituzionale d'Italia 1848/1948*, Bari, 1998, p. 335.

[15] M. L. MAZZONI HONORATI, *Diritto parlamentare*, Torino, 2001, p. 16.

[16] Sul punto cfr. A. SAVIGNANO, *I gruppi parlamentari*, Napoli, 1965, pp. 18-23; G. NEGRI, G. G. CIAURRO, *Gruppi parlamentari*, voce in *Enciclopedia giuridica*, vol. XV, Roma, 1989, p. 2; A. PLACANICA, A. SANDOMENICO, *Le funzioni dei gruppi parlamentari*, in *Rappresentanza politica, gruppi parlamentari, partiti – Il contesto italiano*, vol. II, S. MERLINI (a cura di), Torino, 2004, p. 19;

nesso diretto con i partiti politici, dall'altra (con riferimento all'organizzazione interna dei lavori parlamentari) si affermava il criterio della formazione delle commissioni permanenti[17].

I punti fondamentali del processo di riforma dei regolamenti parlamentari iniziato nel 1920 possono essere riassunti come segue[18].

A) Il riconoscimento, sebbene non in via esplicita, dei gruppi parlamentari esistenti e in possesso di determinati requisiti (consistenza numerica di 20 deputati, anche qualora tale soglia fosse stata raggiunta attraverso l'unione tra gruppi politici affini; ove non fosse stata raggiunta la consistenza numerica prevista, il gruppo poteva costituirsi con un minimo di 10 componenti previa autorizzazione del Presidente della Camera, a condizione che tale gruppo avesse rappresentato un partito organizzato nel paese); è da notare che per la prima volta si affermava la rilevanza costituzionale del partito politico[19].

B) La traslazione dei gruppi negli «uffici», con la conseguenza che i gruppi (*rectius* gli uffici) potevano essere considerati organi della Camera.

C) La formazione dei gruppi doveva avvenire in base ad una esplicita manifestazione di volontà dei singoli parlamentari, ai quali spettava dichiarare a quale gruppo politico fossero iscritti (in caso contrario i deputati venivano iscritti d'ufficio al "promiscuo", l'odierno gruppo misto); non tutti i deputati però facevano parte di una commissione[20].

D) I gruppi si costituivano ad inizio di legislatura e si scioglievano al termine della stessa, pertanto non era preclusa la possibilità che all'interno del gruppo potessero intervenire delle variazioni numeriche, pur sempre entro i limiti stabiliti dai regolamenti.

E) Le commissioni non avevano più carattere temporaneo ma erano costituite per l'intera durata della legislatura e, al pari dei gruppi, si scioglievano al termine della stessa.

F) Gli «uffici» a competenza indifferenziata venivano soppressi poiché tale sistema non garantiva la partecipazione delle minoranze ai lavori parlamentari, mentre ai nuovi «uffici» spettava designare i membri delle commissioni permanenti con competenze ripartite per materia. Le commissioni, di durata annuale, erano nove

---

[17] S. TOSI, *Diritto parlamentare*, Milano, 1993, pp. 24-25.

[18] Sulle modifiche regolamentari del 1920, nonché sull'impatto delle stesse sull'organizzazione dei lavori parlamentari, v. più diffusamente G. AMBROSINI, *I partiti politici ed i gruppi parlamentari dopo la proporzionale*, Palermo, 1922, pp. 27 e ss.; G. F. CIAURRO, *I gruppi parlamentari*, in *Le istituzioni parlamentari*, Milano, 1982, pp. 251-256.

[19] Per una ricostruzione del ruolo del partito politico nell'ordinamento giuridico statuale, v. P. VIRGA, *Il partito nell'ordinamento giuridico*, Milano, 1948, pp. 271-272; S. BONFIGLIO, *Forme di governo e partiti politici*, Milano, 1993, pp. 8 e ss.

[20] All'inizio di ogni legislatura, «entro cinque giorni dal prestato giuramento i deputati sono tenuti a dichiarare a quale gruppo politico siano iscritti», art. 1, comma 1, Regolamento del 1920.

ed i membri erano designati dai gruppi in maniera proporzionale alla loro consistenza numerica. Compito essenziale delle commissioni era quello dell'esame preliminare dei progetti di legge, anche se in seguito le loro competenze, attraverso l'esercizio del "diritto di notizia", si ampliarono ai controlli sui vari rami dell'amministrazione statale[21].

La libertà del singolo deputato di non iscriversi ad alcun gruppo parlamentare – e quindi il mancato riconoscimento del diritto di non appartenenza ad un gruppo – rappresentò una delle problematiche più dibattute in merito alle riforme regolamentari dell'epoca: vi furono forti critiche sia nei confronti dell'introduzione dell'obbligo di appartenenza ad un gruppo parlamentare, sia rispetto alla costituzione del c.d. "ufficio promiscuo", inteso come gruppo residuale destinato alle formazioni politiche che non avevano raggiunto il *quorum* previsto, nonché agli eletti che non si erano iscritti spontaneamente ad alcun gruppo[22].

Nel corso della seduta parlamentare del 24 luglio 1920 non mancarono giudizi critici in merito all'istituzione di un "ufficio promiscuo": tale decisione era considerata incongruente e insidiosa in quanto il "gruppo misto" poteva contrassegnare una mancanza di contenuto e spessore politico per i parlamentari che ne facevano parte. Inoltre, l'obbligo per il deputato di far parte di un gruppo era considerato un vincolo troppo rigoroso, potenzialmente in contrasto con la libera formazione della coscienza politica dei rappresentanti parlamentari[23]. In una prospettiva di tutela del deputato *uti singuli*, vi furono anche proposte intese a riconoscere a ciascun deputato il diritto di non iscriversi neanche all'Ufficio promiscuo, evitando pertanto la concentrazione in un unico gruppo di personalità politiche potenzialmente in grave disaccordo tra loro[24].

Nel 1922 si rese necessario apportare alcuni emendamenti ai regolamenti parlamentari per quanto attiene alla vita interna dei gruppi: veniva conferito loro il potere di autoregolamentazione, mentre rimanevano di competenza dell'Ufficio di

---

[21] M. L. MAZZONI HONORATI, *Diritto parlamentare*, Torino, 2001, p. 17.

[22] V. l'intervento dell'on. Salvemini: «(…) il deputato, secondo la proposta del regolamento, è obbligato dal primo momento o a incarcerarsi in una organizzazione stabile o ad andare nel sacco dei parricidi [ovvero l'ufficio promiscuo]» in AA. VV., *Atti parlamentari*, vol. IV, Camera dei Deputati (a cura della), XXV leg., Roma, 1920, p. 3877.

[23] «[nella convinzione che] anche un pensiero singolo, individuale potesse avere la sua libertà, e potesse trovare la via di esprimersi in una assemblea, in cui non si organizzi del tutto il meccanismo materiale», intervento dell'on. Camera in AA. VV., *op. cit.*, p. 3870.

[24] V. l'intervento dell'on. Salvemini: «(…) mentre in tutti i gruppi e uffici il deputato non può essere ammesso se non è gradito, invece nell'ufficio promiscuo è ammesso per forza. In questo ufficio potranno essere inscritti alcuni deputati che nessun gruppo abbia voluto ricevere» in AA. VV., *op. cit.*, p. 3970. A conclusione del dibattito, l'on. Salvemini propose anche che la natura dell'ufficio promiscuo fosse resa esplicita con l'appellativo "indipendenti": l'on. Modigliani, relatore della Commissione, preferì la denominazione "gruppo misto" per evitare implicazioni derivanti dall'aggettivo "indipendenti", v. AA. VV., *op. cit.*, p. 3971.

Presidenza della Camera le decisioni sui reclami riguardanti la composizione, la costituzione e la convocazione dei gruppi stessi[25]. Il numero delle commissioni permanenti fu aumentato a dodici e fu sancito l'obbligo per tutti deputati di far parte di una commissione. Il Senato invece conservò, anche in questo periodo, il precedente sistema degli «uffici».

Appare evidente che la creazione dei gruppi e delle commissioni costituisce un punto di svolta per le dinamiche parlamentari: negli anni 1920-22 si verifica il passaggio da una fase nella quale il partito non aveva una struttura ed una forza organizzativa proprie – e si identificava con la rappresentanza parlamentare – ad una fase nella quale il partito tende ad imporre le proprie direttive al gruppo, che spesso si limita a riportarle passivamente all'interno dell'Assemblea[26].

Come evidenziato in precedenza, nell'ambito dei rapporti tra rappresentanza politica, sistema dei partiti ed organizzazione dei gruppi in Parlamento, l'introduzione del sistema elettorale proporzionale costituisce uno dei temi più dibattuti in letteratura. La progressiva estensione del suffragio, la trasformazione dei partiti di opinione in partiti di massa organizzati[27] secondo una rigida disciplina interna e, soprattutto, l'introduzione della rappresentanza proporzionale nelle leggi elettorali hanno posto concretamente il problema del riconoscimento giuridico di gruppi già esistenti ed operanti all'interno del Parlamento. Secondo l'opinione prevalente solo a seguito dell'affermazione del sistema elettorale proporzionale si sarebbe ottenuto il trasferimento "legale" dei partiti all'interno delle Aule parlamentari[28]. Il passaggio dallo Stato liberale monoclasse allo Stato democratico pluriclasse (e da quello «parlamentare classico» al moderno «Stato dei partiti») avrebbe reso infatti necessario l'adeguamento delle strutture interne del Parlamento alle trasformazioni del regime politico[29].

In questa prospettiva, le modificazioni apportate all'ordinamento della Camera con la riforma del regolamento del 1920 rappresentano una conseguenza diretta della riforma della legge elettorale del 1919: in realtà esse appaiono logicamente inscindibili, poiché sarebbe stato incongruo applicare alla Camera dei

---

[25] D. RESTA, *Saggi sui gruppi parlamentari: i gruppi parlamentari nella Costituzione, nei regolamenti parlamentari, negli statuti dei partiti politici*, Grafica 2000, 1983, p. 12.

[26] Sul punto cfr. R. BIN, G. PITRUZZELLA, *Diritto pubblico*, Torino, 2004, p. 160.

[27] Per una efficace descrizione del nesso esistente tra estensione del suffragio e sovranità popolare, v. L. BASSO, *Il partito nell'ordinamento democratico moderno*, in *Indagine sul partito politico. La regolazione legislativa*, tomo primo, Milano, 1966, pp. 12-13.

[28] A. CIANCIO, *I gruppi parlamentari*, Milano, 2008, pp. 30-31. L'affermazione secondo la quale i partiti si sarebbero «legalmente trapiantati nelle aule parlamentari» con l'introduzione della rappresentanza proporzionale va tuttavia accettata con cautela, come avverte P. BISCARETTI DI RUFFÌA, *I partiti nell'ordinamento costituzionale*, in «Il Politico», n. 1, 1950, pp. 14-15.

[29] P. VIRGA, *Il partito nell'ordinamento giuridico*, Milano, 1948, p. 273; P. RIDOLA, *Partiti politici*, voce in *Enciclopedia del diritto*, vol. XXXII, Milano, 1982, p. 69.

deputati il principio di organizzazione previsto dal sistema della rappresentanza proporzionale qualora non si fosse applicato lo stesso principio alle masse elettorali[30].

Il sistema proporzionale sembrava rispondere, più di quello maggioritario, a criteri di pratica utilità per il buon funzionamento della realtà parlamentare.

L'espressione «Stato dei partiti» individua allora quel particolare tipo di Stato nel quale il partito si pone quale organo del sistema di governo nell'esercizio della funzione di designazione e lega, attraverso il vincolo di gruppo, i titolari dei vari organi di governo: così ragionando lo «Stato dei partiti» è caratterizzato dal sistema elettorale proporzionale e dal vincolo di gruppo[31]. La proporzionale diviene allora l'unico metodo in grado di assicurare rappresentatività a tutte le minoranze politiche nel rispetto della loro forza numerica, rettificando le incongruenze del sistema maggioritario, che al contrario attribuisce i seggi al solo partito di maggioranza e lascia così inutilizzati tutti i voti dei partiti di minoranza[32]. Con il sistema proporzionale, gli elettori organizzati in partiti manifestano una volontà differenziata e impongono ai deputati le direttive politiche da seguire: in questo senso la rappresentanza proporzionale è in grado di incentivare la partecipazione popolare attraverso la legittimazione sul piano istituzionale delle forze politiche minori, ponendo altresì un argine contro il deleterio fenomeno dell'astensionismo[33].

Nella dottrina costituzionalistica italiana non mancano posizioni discordanti rispetto alla tesi prevalente che considera strettamente correlati il sistema elettorale proporzionale e l'organizzazione dei gruppi in Parlamento: ad esempio, l'adozione della proporzionale nel primo dopoguerra in Italia può essere interpretata semplicemente come un passaggio favorevole al riconoscimento legale dei c.d. «gruppi parlamentari» all'interno della Camera, ove essi erano già presenti per meglio realizzare comuni fini politici[34]. Altre tesi individuano l'origine dei gruppi come conseguenza dell'avvento del partito politico moderno, interpretando

---

[30] In questo senso è significativa la chiave di lettura proposta da G. AMBROSINI, *I partiti politici ed i gruppi parlamentari dopo la proporzionale*, Palermo, 1922, p. 31: «In base al nuovo regolamento della Camera dunque il deputato non può rimanere isolato ma deve inquadrarsi in un gruppo e subirne la organizzazione e la disciplina, così come l'elettore deve, in base alla nuova legge elettorale politica, inquadrarsi in un partito».

[31] P. VIRGA, *Il partito nell'ordinamento giuridico*, Milano, 1948, p. 272.

[32] D. RESTA, *Saggi sui gruppi parlamentari: i gruppi parlamentari nella Costituzione, nei regolamenti parlamentari, negli statuti dei partiti politici*, Grafica 2000, 1983, p. 9.

[33] «Cosicché i deputati non possono più considerarsi genericamente come rappresentanti della volontà della Nazione, (…) ma devono considerarsi "prevalentemente" come rappresentanti della volontà degli elettori organizzati in partiti (…) Secondo noi, l'elezione importa dei rapporti di rappresentanza complessi nei riguardi della Nazione in generale, degli elettori votanti, della circoscrizione elettorale e del partito. Qualunque sistema di scrutinio si adotti, il deputato rappresenta sempre e contemporaneamente tutte queste diverse entità», G. AMBROSINI, *op. cit.*, pp. 68-69.

[34] P. BISCARETTI DI RUFFÌA, *I partiti nell'ordinamento costituzionale*, in «Il Politico», n. 1, 1950, p. 14.

l'adozione del sistema elettorale proporzionale come elemento accidentale e sostanzialmente contingente[35].

Le posizioni contrarie a quella prevalente identificano invece la nascita dei gruppi parlamentari in una sfera primariamente politica: in questa prospettiva il fenomeno «gruppo parlamentare» trova la sua ragion d'essere all'interno degli organi collegiali dello Stato, qualora essi siano organi politici.

Corollari necessari di tale ragionamento sono: *a*) in genere, i gruppi si sono costituiti ove si sono imposti organi collegiali politici all'interno della strutture statuali; *b*) i gruppi parlamentari sono legati ai partiti in "senso moderno", e questa è la più vistosa delle conseguenze legate all'affermazione dei moderni partiti di massa; *c*) i gruppi esistono prima e indipendentemente da ogni loro riconoscimento giuridico.

In quest'ultimo caso, l'ordinamento giuridico statuale può eventualmente vietarli o non riconoscerli, limitandone l'attività, ma non può negare né l'esistenza di gruppi di fatto né la loro influenza e l'efficacia di fatto, perché ciò comporterebbe una limitazione del confronto politico. Per tutto questo, la tesi prevalente per la quale i gruppi parlamentari hanno trovato la loro origine in Italia attraverso il sistema elettorale proporzionale di lista può essere confutata[36].

Nel loro complesso le innovazioni regolamentari sopracitate ebbero anche il merito di porre un freno alle disfunzioni del sistema parlamentare di quegli anni, definito con il termine di «parlamentarismo» per indicare l'impossibilità di attuare un indirizzo politico attraverso le attività parlamentari, nonché l'ingerenza politica nell'attività amministrativa dello Stato[37]. Si ammette generalmente che la crisi del parlamentarismo si è aperta con l'affermazione dello «Stato dei partiti»: poiché il deputato è legato dal vincolo di gruppo, egli vota non secondo la propria convinzione, ma in base alla decisione del proprio gruppo parlamentare. In queste condizioni il Parlamento è costretto a prendere atto, di volta in volta, della volontà dei vari gruppi parlamentari che votano compatti secondo decisioni preventivamente assunte. Lo «Stato dei partiti», a causa del vincolo di gruppo, porta inevitabilmente ad uno spostamento della discussione e della decisione dall'Assemblea ai singoli gruppi parlamentari: alla contrapposizione dialettica tra singoli deputati si sostituisce il confronto tra i vari gruppi, ognuno dei quali

---

[35] In questo senso L. ELIA, *Le commissioni parlamentari italiane nel procedimento legislativo*, in *Archivio Giuridico*, vol. CLX, fasc. 1-2, Modena, 1961, pp. 46-48.

[36] Così commenta G. U. RESCIGNO, *Gruppi parlamentari*, voce in *Enciclopedia del diritto*, vol. XIX, Milano, 1969, p. 780.

[37] D. RESTA, *Saggi sui gruppi parlamentari: i gruppi parlamentari nella Costituzione, nei regolamenti parlamentari, negli statuti dei partiti politici*, Grafica 2000, 1983, p. 10.

interviene nella discussione e nella votazione con la forza derivante dal numero dei suoi aderenti[38].

Nel suo complesso, la riforma regolamentare del 1920-22 segna di certo una fase decisiva nell'evoluzione delle istituzioni parlamentari italiane verso l'organizzazione di una Camera «per gruppi»[39], intesa come "naturale" conseguenza di un sistema democratico e comunque necessaria per rendere più efficace l'attività parlamentare nel suo complesso[40]. Gran parte degli aspetti di tale riforma assumono un significato dirimente anche per l'interpretazione dell'attuale disciplina dei gruppi parlamentari nel nostro ordinamento positivo: essa per larga parte si ispira ancora ai principi individuati in quel tempo[41].

---

[38] Cfr. P. VIRGA, *Il partito nell'ordinamento giuridico*, Milano, 1948, pp. 272-275.

[39] G. NEGRI, G. G. CIAURRO, *Gruppi parlamentari*, voce in *Enciclopedia giuridica*, vol. XV, Roma, 1989, p. 3.

[40] A. CIANCIO, *I gruppi parlamentari*, Milano, 2008, p. 32. In particolare, «[se ogni deputato] (…) in ogni articolo di legge volesse far prevalere il proprio concetto a quello degli altri, e perciò votasse sempre soltanto secondo il proprio giudizio individuale, ne verrebbe tale una confusione nel risultamento delle discussioni e delle votazioni, da rendere l'opera legislativa dell'assemblea piena di discrepanze», M. MINGHETTI, *I partiti politici e la ingerenza loro nella giustizia e nell'amministrazione*, Bologna, 1881, p. 67.

[41] G. F. CIAURRO, *I gruppi parlamentari*, in *Le istituzioni parlamentari*, Milano, 1982, p. 251.

1.2 LA SORTE DEI GRUPPI DURANTE IL REGIME FASCISTA.

Il processo evolutivo della rappresentanza parlamentare, così come delineato con le riforme regolamentari del 1920-22, subisce una brusca interruzione in epoca fascista con la soppressione dei gruppi e il ripristino dell'antico sistema degli «uffici»[42]. Più in generale, lo Stato fascista si affermò come conseguenza della crisi dello Stato liberale, caratterizzandosi per una sistematica contestazione delle istituzioni statutarie quali erano scaturite dalla monarchia parlamentare e dal pluripartitismo, con il dichiarato compito di ripristinare l'autorità dello Stato in un contesto politico incapace di esprimere una guida efficace per la società nazionale[43].

La transizione dallo Stato liberale al regime fascista è contrassegnata dal progressivo indebolimento dell'autorità statale e dal conseguente aggravarsi delle lotte politiche e sociali (il c.d. "biennio rosso" in particolare): così ragionando, lo Stato liberale appariva totalmente sprovvisto degli strumenti giuridici necessari per estendere il proprio controllo su tutte le forze sociali del paese. Sulla base di queste premesse, l'atto di forza rappresentato dalla marcia su Roma non aveva fatto altro che sancire il crollo definitivo dello Stato liberale[44].

Lo Stato corporativo fascista realizzò il superamento della separazione dei poteri, implicò il riconoscimento del partito unico, le cui strutture coincisero con quelle statali, e l'eliminazione del pluralismo politico in precedenza affermatosi, nonché di ogni forma di opposizione[45]. In realtà l'obiettivo principale del fascismo, ancor prima della rappresentanza degli interessi, era quello di abrogare il sistema proporzionale, introdotto con la legge elettorale del 1919, nell'intento di consolidare la maggioranza parlamentare e di rendere stabile l'esecutivo.

Le elezioni dell'aprile 1924, che si svolsero con una nuova legge elettorale, la c.d. «legge Acerbo»[46], predisposta dal Gran Consiglio del fascismo ed approvata con il fine di ridurre considerevolmente la presenza parlamentare delle forze politiche di

---

[42] S. SICARDI, *Il fascismo in Parlamento: lo svuotamento della rappresentanza generale*, in *Storia d'Italia*, Annali, Torino, 2001, p. 270.

[43] R. DE FELICE, *Le interpretazioni del fascismo*, Bari, 1969, pp. 42-45. Sul punto v. U. ALLEGRETTI, *Profilo di storia costituzionale italiana: individualismo e assolutismo nello Stato liberale*, Bologna, 1989, pp. 438-441 e 565-572; C. CHIMENTI, *Noi e gli altri. Compendio di diritto costituzionale italiano e di elementi comparativi – L'ordinamento italiano*, vol. I, Torino, 2001, pp. 66-69.

[44] R. D'ALFONSO, *Oltre lo stato liberale: il progetto di Alfredo Rocco*, in «Il Politico», n. 3, 1999, pp. 341-342.

[45] Circa la legislazione fascista, v. anche G. DE VERGOTTINI, *Diritto costituzionale comparato*, Padova, 1999, pp. 1039-1040.

[46] L. n. 2444 del 1923. «Questo fu il primo passo verso il superamento dello Stato dei partiti», S. BONFIGLIO, *Forme di governo e partiti politici*, Giuffrè, Milano, 1993, p. 61.

opposizione, determinarono un assetto politico profondamente diverso rispetto al 1919. La legge Acerbo costituiva un collegio unico nazionale per l'intero territorio dello Stato e prevedeva un premio di maggioranza che assicurava i due terzi dei seggi alla Camera dei deputati alla lista che avesse ottenuto almeno il venticinque per cento dei voti validi, ripartendo il rimanente terzo alle liste minoritarie in base dalla percentuale di voti ottenuti da ciascuna di esse[47].

Uno degli aspetti più interessanti delle vicende costituzionali dell'epoca è certamente quello dell'approvazione parlamentare della legge Acerbo: essa fu votata da un'ampia maggioranza (al Senato 165 voti a favore e 41 contro, alla Camera 235 a favore e 139 contro), nonostante fosse stata definita illiberale ed antidemocratica dalle opposizioni. Tale vicenda fu certamente condizionata per un verso dalle sistematiche critiche dei liberali e dei democratici al sistema proporzionale (accusato di favorire la frammentazione della rappresentanza politica e la formazione di governi instabili) per un altro dalla incapacità delle forze democratiche di organizzarsi e di costituire un fronte compatto di opposizione[48].

Con le elezioni del 1924 il Partito Nazionale Fascista riuscì pertanto a consolidare la propria maggioranza parlamentare rispetto a quella eterogenea e disunita che aveva sostenuto il primo governo Mussolini del 1922. Sotto il profilo del pluralismo politico e della rappresentanza parlamentare, la nuova forma di articolazione interna per gruppi fu rimossa proprio nella fase storica in cui iniziava a produrre significativi risultati sull'organizzazione interna della Camera.

Nel corso della seduta della Camera del 29 maggio 1924, l'on. Grandi presentò infatti una mozione per modificare il regolamento della Camera[49], con il preciso intento di abrogare i regolamenti parlamentari così come modificati negli anni 1920-22, e di ritornare alla costituzione degli «uffici» per estrazione a sorte[50].

Tutto ciò risultava vantaggioso per la maggioranza fascista al fine di effettuare manovre politiche di comodo. Il dibattito parlamentare che accompagnò

---

[47] Cfr. C. GHISALBERTI, *Storia costituzionale d'Italia 1848/1948*, Bari, 1998, p. 346-348.

[48] È sufficiente rammentare che il relativo disegno di legge fu presentato in Aula accompagnato da una relazione di maggioranza (on. Casertano) e ben quattro relazioni di minoranza. Sul punto v. P. POMBENI, *La rappresentanza politica*, in *Storia dello Stato italiano dall'unità a oggi*, R. ROMANELLI (a cura di), Roma, 1995, p. 106.

[49] Con la quale si stabiliva che «(…) le modificazioni regolamento della Camera approvate nella seduta antimeridiana del 26 luglio 1920 e pomeridiana del 6 agosto 1920, con gli emendamenti approvati nelle sedute antimeridiane del 22 e 23 giugno 1922, sono abrogate», AA. VV., *Atti parlamentari*, vol. I, Camera dei deputati (a cura della), XXVII leg., Roma, 1924, p. 26.

[50] L'on. Grandi, nel criticare il sistema partitico, dichiaro altresì che «i partiti sono morti», cit. da D. RESTA, *Saggi sui gruppi parlamentari: i gruppi parlamentari nella Costituzione, nei regolamenti parlamentari, negli statuti dei partiti politici*, Grafica 2000, 1983, p. 13. Sul punto v. A. CIANCIO, *I gruppi parlamentari*, Milano, 2008, p. 33. Molto interessante la ricostruzione delle vicende dell'istituzione parlamentare durante il periodo fascista a cura di E. GIANFRANCESCO, *Parlamento e regolamenti parlamentari in epoca fascista*, in «Osservatorio delle Fonti», fasc. n. 2/2008, www.osservatoriosullefonti.it, pp. 4 e ss.

l'approvazione della mozione Grandi è significativo per meglio comprendere quale trasformazione subisca in quegli anni il concetto di rappresentanza politica: attraverso l'eliminazione del pluralismo dei partiti e dei gruppi, la rappresentanza di carattere generale si riduceva di fatto all'idea del partito unico, in grado di dominare l'intero sistema dei pubblici poteri[51].

Nell'intervento di presentazione della mozione, l'on. Grandi sottolineò più volte che il sistema elettorale proporzionale era stato una delle principali cause della crisi dello Stato liberale in Italia, in quanto le divisioni in partiti e tra gruppi avevano determinato la dissoluzione dello Stato e della sovranità, intaccando profondamente il carattere unitario dell'Assemblea legislativa[52].

Proprio il nesso esistente tra sistema proporzionale e nuovo regolamento parlamentare fu utilizzato come pretesto per realizzare l'estromissione dei gruppi parlamentari e delle commissioni permanenti dalla Camera dei deputati: la rappresentanza proporzionale, in quanto considerata incompatibile con la nuova legge elettorale (l. n. 2444 del 1923), fu dichiarata estinta e con essa i partiti politici ed ogni forma di pluralismo politico.

La negazione del sistema dei partiti condusse inevitabilmente alla perdita di significato del regolamento parlamentare[53] del 1920-22.

La maggioranza fascista rifiutò l'iscrizione a qualsiasi gruppo, compreso quello misto, prevedendo al contempo che i regolamenti parlamentari antecedenti al 1920 tornassero in vigore. Nel corso del ventennio fascista il regolamento della Camera continuerà ad essere oggetto di ulteriori modifiche, pur se circoscritte e parziali: in particolare, nel corso della seduta parlamentare del 2 giugno 1925 furono abrogati gli artt. 56 e 65 concernenti il procedimento delle tre letture[54].

In realtà, quanto alla problematica della rappresentanza politica e con riferimento al dibattito sulla legge Acerbo, lo schieramento fascista non aveva assunto una posizione univoca e coerente: lo stesso Mussolini aveva presentato nel dicembre 1924 un disegno di legge volto a reintrodurre il sistema elettorale

---

[51] L. PALADIN, *Il problema della rappresentanza nello Stato fascista*, in *Studi in memoria di Carlo Esposito*, vol. II, Padova, 1972, pp. 883 e ss.

[52] V. l'intervento dell'on. Grandi, in AA. VV., *Atti parlamentari*, vol. I, Camera dei deputati (a cura della), XXVII leg., Roma, 1924, p. 27.

[53] «(…) l'ordinamento delle commissioni permanenti che, auspice l'onorevole Modigliani, è stato votato il 6 agosto 1920, rappresenta la conseguenza inevitabile, diretta della legge politica del 1919 (…) questa intuitiva considerazione (…) è di per se stessa sufficiente ad imporre l'abrogazione del regolamento delle commissioni permanenti. (…) non è possibile il ripristino del regolamento del 6 agosto 1920, non foss'altro perché vi sono in questa Camera più di due terzi di deputati della maggioranza, i quali non intendono essere ascritti ad alcun ufficio politico (…)», intervento dell'on. Grandi, in AA. VV., *op. cit.*, p. 28.

[54] Cfr. S. SICARDI, *Il fascismo in Parlamento: lo svuotamento della rappresentanza generale*, in *Storia d'Italia*, Annali, Torino, 2001, p. 270.

uninominale, approvato nel febbraio seguente tra le aspre critiche dei deputati liberali. Inoltre, la «Commissione per lo studio delle riforme costituzionali» (ovvero "Commissione dei diciotto"), formata da esponenti del partito fascista e da eminenti giuristi, si era espressa a favore di un sistema di rappresentanza fondato sulle categorie e sulle varie organizzazioni sociali dei cittadini. Il Gran Consiglio prese in esame la proposta della "Commissione dei diciotto" senza pervenire ad una soluzione definitiva ed esprimendosi genericamente a favore di una riforma del Senato in senso corporativo[55].

Il 9 novembre 1926 furono dichiarati decaduti i parlamentari delle opposizioni che si erano astenuti dai lavori parlamentari dopo l'assassinio dell'on. Matteotti (c.d. «ritiro sull'Aventino»): tutti i partiti furono sciolti, ad eccezione di quello fascista, il quale rimase ufficialmente «il partito unico del regime»[56]. Nello Stato fascista vigeva il sistema del partito unico, ossia il Partito Nazionale Fascista.

Il passaggio decisivo verso una trasformazione radicale della rappresentanza politica è certamente rappresentato dalla l. n. 1019 del 1928 che modificava definitivamente in senso plebiscitario la legislazione elettorale prevedendo il voto positivo o negativo degli elettori nei confronti di una lista unica proposta da organi di partito[57]. L'irrilevanza del principio elettivo, come condizione della rappresentanza politica, fu sancita in via definitiva con la legge n. 129 del 1939: essa modificava ulteriormente lo Statuto Albertino sostituendo alla Camera dei deputati

---

[55] P. POMBENI, *La rappresentanza politica*, in *Storia dello Stato italiano dall'unità a oggi*, R. ROMANELLI (a cura di), Donzelli, Roma, 1995, p. 108.

[56] Art. 11 dello Statuto del Partito Nazionale Fascista, approvato con il r.d. n. 513 del 1938; il P.N.F. aveva altresì personalità giuridica. Sul punto v. C. ROSSANO, *Partiti politici*, voce in *Enciclopedia giuridica Treccani*, vol. XXII, Roma, 1990, p. 4. La l. n. 2008 del 1926 stabiliva che chiunque avesse ricostituito, anche sotto forma o nome diverso, associazioni, organizzazioni o partiti disciolti per ordine della pubblica autorità, era punito con la reclusione da tre a dieci anni, oltre l'interdizione perpetua dai pubblici uffici. Chi faceva parte di tali associazioni, organizzazioni o partiti era punito, per il solo fatto della partecipazione, con la reclusione da due a cinque anni, e con l'interdizione perpetua dai pubblici uffici. Alla stessa pena soggiaceva chi avesse fatto, in qualsiasi modo, propaganda della dottrina, dei programmi e dei metodi d'azione di tali associazioni, organizzazioni o partiti.

[57] Al Gran Consiglio del Fascismo era attribuita la funzione di formare una lista di quattrocento candidati designati da sottoporre all'approvazione del corpo elettorale; gli elettori potevano pronunciarsi, con un sì o con un no, solamente su quest'unica lista predisposta dal Gran Consiglio e munita del contrassegno del littorio. La legge accordava il diritto di voto ai cittadini italiani, ma non alle donne, che avessero compiuto il ventunesimo anno di età, e ai minori con più di diciotto anni ammogliati o vedovi con prole, solamente se in possesso di uno dei quattro requisiti specificati all'art. 10. Di questi quattro il più importante era il primo, perché mirante a valorizzare il ruolo assunto nello Stato dalle confederazioni nazionali di sindacati legalmente riconosciute. Si prevedeva cioè che fosse accordato il diritto di voto a coloro che pagavano un contributo sindacale, in quanto appartenenti alla categoria rappresentata dall'associazione sindacale nonché a amministratori o soci di una società o altro ente che pagava un contributo sindacale. Sul tema v. S. BONFIGLIO, *Forme di governo e partiti politici*, Giuffrè, Milano, 1993, pp. 67-68.

una «Camera dei fasci e delle corporazioni», formata da membri del partito unico e delle corporazioni, in ragione del loro ufficio, eliminando quindi il procedimento elettorale ed ogni forma di legittimazione democratica[58].

Nella nuova Camera è reintrodotto il sistema delle commissioni competenti per materia, affidando ad esse, unico caso al mondo dell'epoca, il potere deliberante. Nonostante fosse disposta la riserva di assemblea per alcune materie, il divieto era superabile con una decisione del Capo del Governo.

Nel periodo fascista tuttavia le commissioni funzionarono con difficoltà perché, a causa della situazione di guerra a partire dal giugno 1940, la maggior parte della legislazione era prodotta attraverso decreti legge. La legge istitutiva della «Camera dei fasci e delle corporazioni», violando in modo clamoroso lo Statuto, prevedeva inoltre l'obbligo delle votazioni palesi, in modo da garantire al Governo il pieno controllo dei votanti: l'esautoramento del Parlamento era completo[59].

Con lo scioglimento dei partiti del 1926 e con la realizzazione dello «Stato a partito unico», i gruppi parlamentari escono dalla scena costituzionale, con l'unica e singolare eccezione, presso la Camera Alta del Regno, dell'«Unione fascista del Senato», vero e proprio gruppo di partito, necessario per garantire la permanenza in Senato di un certo numero di membri non fascisti[60]. I gruppi troveranno nuova legittimazione dopo la caduta del fascismo nell'ambito del Comitato di Liberazione Nazionale – inizialmente a livello governativo, poi in sede costituente – fino alla loro previsione nella Costituzione repubblicana.

---

[58] Cfr. P. UNGARI, *Profilo storico del diritto parlamentare in Italia*, Roma, 1971, pp. 116 e ss.; G. DE VERGOTTINI, *Diritto costituzionale comparato*, Padova, 1999, p. 1040.

[59] Per una ricostruzione puntuale delle vicende storiche del regolamento della Camera, v. M. L. MAZZONI HONORATI, *Diritto parlamentare*, Torino, 2001, pp. 20 e ss.

[60] Cfr. G. NEGRI, G. G. CIAURRO, *Gruppi parlamentari*, voce in *Enciclopedia giuridica*, vol. XV, Roma, 1989, p. 3. L'esistenza del gruppo denominato «Unione fascista del Senato» era prevista dall'allegato n. 5 allo statuto del P.N.F., e comprendeva poche decine di senatori privi della tessera del partito. Sul punto v. A. C. JEMOLO, *La natura giuridica del P.N.F.*, in «Rivista di diritto pubblico», 1929, p. 544.

1.3 IL RUOLO DEI GRUPPI E DEI PARTITI NEL PERIODO TRANSITORIO. L'ESPERIENZA COSTITUENTE.

I riflessi parlamentari delle vicende costituzionali italiane di metà secolo scorso rappresentano preziose chiavi di lettura nella evoluzione della rappresentanza: se è innegabile che il legame esistente tra gruppi, partiti e società civile si rafforza con l'affermazione dei partiti di massa, è altresì evidente che i gruppi assumono progressivamente la funzione di proiezione parlamentare delle forze politiche portatrici delle diverse istanze presenti nella società civile[61]. In questa prospettiva, le relazioni che intercorrono tra gruppi e rappresentanza politica possono essere delineate attraverso una parabola con andamento ascendente in corrispondenza della legge elettorale proporzionale del 1919, e discendente a partire dal 1924, a causa delle profonde alterazioni del principio pluralistico e della rappresentanza parlamentare arrecate dal fascismo[62].

L'intera esperienza pre-costituzionale, ed in larghissima parte quella costituente, sono vicende caratterizzate dal decisivo ruolo assunto dai partiti[63].

Il rovesciamento del fascismo (1943), l'arresto del duce, lo scioglimento del P.N.F. e della «Camera dei fasci e delle corporazioni», e il nuovo governo Badoglio, segnarono il ritorno dei partiti antifascisti sulla scena politica nazionale. È possibile individuare quattro fasi del periodo costituzionale provvisorio: la prima, dalla caduta del fascismo al c.d. Patto di Salerno; la seconda, dal primo governo Bonomi all'introduzione del referendum istituzionale (art. 1, d.d.l. n. 98 del 1946); la terza, corrispondente al periodo costituente; l'ultima, dall'entrata in vigore della Costituzione repubblicana all'entrata in funzione del nuovo Parlamento[64].

I partiti antifascisti, che già nella clandestinità avevano dato vita ad organismi unitari per condurre l'opposizione al regime fascista, e rimasti fuori dal primo governo Badoglio, costituirono, dopo l'8 settembre 1943, il Comitato di Liberazione Nazionale[65], che si proponeva non solo di organizzare la resistenza al nazi-fascismo, ma di assumere altresì il governo del paese in alternativa all'ordinamento monarchico. Si trattava della «componente politica originaria di un

---

[61] In questo senso G. U. RESCIGNO, *Gruppi parlamentari*, voce in *Enciclopedia del diritto*, vol. XIX, Milano, 1969, p. 779.

[62] P. UNGARI, *Profilo storico del diritto parlamentare in Italia*, Roma, 1971, pp. 107 e ss.

[63] V. CRISAFULLI, *I partiti nella Costituzione*, in *Studi per il ventesimo anniversario dell'Assemblea costituente*, vol. II, Firenze, 1969, pp. 110-111.

[64] S. BONFIGLIO, *Forme di governo e partiti politici*, Giuffrè, Milano, 1993, p. 93.

[65] Si trattava dei seguenti partiti: Democrazia Cristiana., Partito Comunista Italiano, Partito Socialista Italiano (che allora portava il nome di P.S.I.U.P.), Partito Liberale, Partito d'Azione e demolaburisti.

governo *in fieri*»[66], il cui ruolo fu successivamente istituzionalizzato nell'aprile del 1944, in occasione del Patto di Salerno fra la monarchia ed i sei partiti del C.L.N., i quali da quel momento acquisirono il potere di designare i membri del Governo[67].

Il Comitato centrale di Liberazione Nazionale, vale a dire la coalizione dei sei partiti, pur tra loro così diversi per orientamenti ideologici e politici (nonché quanto a consistenza e forza organizzativa), svolse in pratica il ruolo di un normale Parlamento, designando a Luogotenente il nuovo Presidente del Consiglio.

Entrarono a far parte del Governo membri designati da ciascuno dei sei partiti, in numero pari, non potendosi, in mancanza di verifiche elettorali, misurare il peso specifico dei singoli partiti per regolarne, secondo un criterio proporzionale, la partecipazione al governo[68].

La vicenda storica del periodo transitorio ebbe notevole influenza sulla configurazione costituzionale del ruolo dei partiti. L'esperienza del C.L.N. rappresentò in primo luogo la ripresa del pluralismo partitico, anche se in forma particolare e provvisoria, come fattore determinante nel processo di decisione politica. In secondo luogo, il ruolo dei partiti del C.L.N. ha offerto un'ulteriore chiave interpretativa della disciplina costituzionale dei partiti: essendosi posti come vere e proprie istituzioni costituzionali del periodo transitorio, ed avendo gestito il trapasso dal vecchio al nuovo ordinamento, tali partiti hanno acquisito una sorta di legittimazione all'esercizio del potere politico e svolto un ruolo sostanzialmente costitutivo del nuovo ordinamento costituzionale[69].

Per la disciplina dei suoi lavori, l'Assemblea costituente adottò il regolamento della Camera prefascista, così come risultante dalle modifiche degli anni 1920-22, garantendo nuovamente un ruolo decisivo ai gruppi parlamentari[70].

---

[66] C. E. TRAVERSO, *Partito politico e ordinamento costituzionale: contributo alla determinazione della natura giuridica del partito politico*, Milano, 1983, p. 125.

[67] P. RIDOLA, *Partiti politici*, voce in *Enciclopedia del diritto*, vol. XXXII, Milano, 1982, p. 76. Tutto questo avveniva pochi giorni dopo il proclama del 12 aprile 1944, con il quale Vittorio Emanuele III annunciava pubblicamente la «tregua istituzionale». La tregua prevedeva la rinuncia dei partiti alla richiesta di abdicazione del Re; la nomina da parte del Re di un Luogotenente generale del regno al quale trasferire irrevocabilmente tutte le funzioni regie; la sospensione di ogni decisione relativa al mutamento della forma di governo ed all'assetto costituzionale dello Stato (c.d. «questione istituzionale»).

[68] V. CRISAFULLI, *I partiti nella Costituzione*, in *Studi per il ventesimo anniversario dell'Assemblea costituente*, vol. II, Firenze, 1969, p. 109.

[69] P. RIDOLA, *op. cit.*, p. 77. Quanto alla natura giuridica dei partiti del Comitato di Liberazione Nazionale, v. i rilievi di C. E. TRAVERSO, *op. cit.*, pp. 120-127, secondo il quale, mentre i partiti in quanto tali avrebbero conservato nel periodo transitorio la natura di «mere associazioni politiche non qualificate», per i partiti del C.L.N. a tale qualificazione si sarebbe sovrapposta quella di veri e propri «organi costituzionali paritari di un ordinamento nuovo».

[70] «E il sistema [dei gruppi e delle commissioni] fu infatti integralmente ripristinato dopo il periodo fascista, quando le nuove Assemblee parlamentari – anche per sottolineare una continuità ideale con

Peraltro, nel corso dei lavori preparatori della Carta fondamentale della Repubblica italiana, il dibattito sui gruppi parlamentari fu estremamente limitato in quanto la loro esistenza era considerata come inevitabile e necessaria per una razionale organizzazione dei lavori parlamentari[71]. Quanto al rapporto tra parlamentari e partiti politici, il dibattito ebbe un andamento essenziale e sbrigativo, lasciando intendere che «tutti i grossi nodi problematici della trasformazione della rappresentanza politica nella democrazia pluralista fossero appena percepiti dai nostri Costituenti»[72], in evidente contraddizione con la straordinaria importanza assunta dai partiti politici nel c.d. periodo costituzionale provvisorio. Tuttavia, le problematiche legate alla trasformazione del parlamentarismo erano emerse alla Costituente in tutta la loro evidenza, soprattutto nel corso del dibattito sul progetto di articolo relativo ai partiti politici.

In tema di libertà politiche, non v'è dubbio alcuno che l'azione dei Costituenti fosse diretta al superamento del tradizionale sistema parlamentare, un sistema fondamentalmente oligarchico, e quindi all'adozione di un regime più autenticamente democratico[73]. La nuova democrazia italiana doveva nascere e consolidarsi attraverso quegli strumenti di raccordo tra i cittadini e le istituzioni, tra il corpo elettorale e le Assemblee rappresentative, che erano i partiti politici[74].

Se era chiaro che l'Assemblea costituente non poteva ignorare quelle forze politiche delle quali essa stessa era espressione, non era neppure possibile, per il potere costituente, disciplinare se non superficialmente e fuggevolmente i rapporti tra partito e Stato, a torto o a ragione ritenendo che solo una più meditata analisi del fenomeno avrebbe consentito in un momento successivo la disciplina di quei

---

quelle antecedenti alla dittatura – modellarono la loro organizzazione interna sul regolamento della Camera del 1900, con le modifiche approvate fino al 1922», G. F. CIAURRO, *I gruppi parlamentari*, in *Le istituzioni parlamentari*, Milano, 1982, pp. 258-259.

[71] Così G. NEGRI, G. G. CIAURRO, *Gruppi parlamentari*, voce in *Enciclopedia giuridica*, vol. XV, Roma, 1989, p. 3; I. CARDARELLI, *La disciplina dei gruppi parlamentari tra rappresentanza politica, finanziamento dei partiti e funzionalità delle Camere*, in «Diritto e società», n. 1, 1993, p. 712.

[72] P. RIDOLA, *Divieto di mandato imperativo e pluralismo politico*, in *Scritti in onore di Vezio Crisafulli*, vol. II, Padova, 1985, p. 679. Se si considerano complessivamente le discussioni dedicate allo *status* di parlamentare, si può notare come la questione dei rapporti tra deputati e partiti fu praticamente esaurita (salvo brevi cenni) nella seduta della seconda sottocommissione del 3 settembre 1946; più ampia attenzione fu dedicata ai problemi dell'immunità, indennità e dell'ipotizzato giuramento dei parlamentari, trattati in larga parte nella stessa seduta del 3 settembre, nell'ulteriore seduta del 19 settembre 1946 e discussi dal *plenum* dell'Assemblea nelle sedute del 20 maggio, 10 e 14 ottobre 1946 e 27 gennaio 1947. Sul tema, v. N. ZANON, *Il libero mandato parlamentare. Saggio critico sull'art. 67 della Costituzione*, Milano, 1991, p. 211 e ss.

[73] L. BASSO, *Considerazioni sull'art. 49 della Costituzione*, in *Indagine sul partito politico. La regolazione legislativa*, tomo primo, Milano, 1966, p. 134.

[74] E. T. FROSINI, *È giunta l'ora di una legge sui partiti politici?*, in «Diritto e storia », n. 2, 2003, p. 1.

rapporti[75]. Quando l'Assemblea costituente si trovò a dover discutere del partito politico, ed in particolare del diritto dei cittadini di associarsi in partiti, i Costituenti incontrarono non poche difficoltà: i problemi erano soprattutto quelli di individuare un'espressione formale che garantisse piena libertà, limitando – al tempo stesso – il potere di intervento dell'esecutivo, senza però perdere di vista la necessità di democraticità, sia nei rapporti interni che in quelli esterni del partito[76].

In estrema sintesi, i temi discussi furono due, quello del riconoscimento dei partiti, e quello dell'attribuzione ad essi di eventuali compiti di carattere costituzionale.

Per entrambi si lavorò su testi del socialista Basso, e per ambedue furono i comunisti i principali difensori della libertà organizzativa dei partiti e del trattamento differenziato (tuttavia) da riconoscere a quelli più stabilmente organizzati[77]. Relatori alla prima sottocommissione sul tema delle libertà politiche furono i deputati Mancini (socialista) e Merlin (democristiano) i quali presentarono una relazione e una proposta di articoli unitarie[78].

La proposta avanzata da Basso conteneva invece due articoli relativi ai partiti, così redatti: «Tutti i cittadini hanno diritto di organizzarsi liberamente e democraticamente in partito politico, allo scopo di concorrere alla determinazione della politica del paese». «Ai partiti politici, che nelle votazioni pubbliche abbiano raccolto non meno di cinquecentomila voti, sono riconosciute, sino a nuove votazioni, attribuzioni di carattere costituzionale a norma di questa Costituzione, delle leggi elettorali e sulla stampa, e di altre leggi»[79].

---

[75] P. ARMAROLI, *Aspetti problematici dell'organizzazione partitica in Italia*, in *Indagine sul partito politico. La regolazione legislativa*, tomo secondo - documentazione, Milano, 1966, p. 221.

[76] F. RESCIGNO, *Il diritto di associazione in partiti politici e il finanziamento della politica*, in *I diritti costituzionali*, vol. II, R. NANIA e P. RIDOLA (a cura di), Torino, 2001, p. 519.

[77] «La bussola dell'ideologia, ancorché venisse meno esplicitata di quella democristiana, guidava saldamente le scelte di Togliatti e dei suoi compagni», G. AMATO, F. BRUNO, *La forma di governo italiana. Dalle idee dei partiti all'Assemblea Costituente*, in «Quaderni costituzionali», n. 1, 1981, p. 62.

[78] Nelle proposte di Mancini e Merlin vi era un articolo relativo ai partiti di questo tenore: «I cittadini hanno diritto di organizzarsi in partiti politici che si formino con metodo democratico e che rispettino la dignità e la personalità umana, secondo i principi di libertà ed uguaglianza. Le norme per tale organizzazione saranno dettate con legge particolare», AA. VV., *La Costituzione della Repubblica nei lavori preparatori della Assemblea Costituente*, vol. I, Camera dei deputati (a cura della), Roma, 1976, p. 702. Il deputato Basso, presentò a sua volta, oltre a quella sul tema delle libertà civili di cui era relatore insieme al collega La Pira, anche una relazione sul tema delle libertà politiche.

[79] AA. VV., *op. cit.*, p. 702. Le differenze di significato tra i due testi sono abbastanza evidenti. Quello di Mancini e Merlin appariva più timido e circospetto, con formule suscettibili di prestarsi a interpretazioni limitatrici della libertà dei partiti; e non attribuiva ai partiti politici l'essenziale funzione costituzionale di concorrere alla determinazione della politica del paese. Sul punto cfr. L. BASSO, *Considerazioni sull'art. 49 della Costituzione*, in *Indagine sul partito politico. La regolazione legislativa*, tomo primo, Milano, 1966, pp. 142 e ss. La divergenza maggiore, esplicitata con sufficiente chiarezza dai deputati comunisti Marchesi e Togliatti, riguardò l'articolo proposto da Merlin e Mancini, soprattutto

Nel corso del dibattito, la formulazione di Basso, proprio perché poneva l'accento sulla libertà dei cittadini e sull'opportunità democratica di organizzarsi, apparve immediatamente preferibile[80].

In merito al secondo tema, l'attribuzione ai partiti di compiti costituzionali, il testo di Basso[81] riprendeva le indicazioni emerse nell'area socialista nella fase pre-costituente, e incontrò l'adesione di principio dei democristiani[82].

---

laddove sembrava suggerire un controllo sui partiti politici. In particolare, il paventato controllo si sarebbe indirizzato, con norme da fissarsi con legge a parte, sia sul metodo relativo alla costituzione dei partiti e sia sul rispetto da parte loro della dignità e della personalità umana, cfr. G. PASQUINO, *Art. 49*, in *Commentario della Costituzione*, fondato da G. BRANCA e continuato da A. PIZZORUSSO, Bologna e Roma, 1992, p. 8. Vi era il timore, allora sicuramente ancora legittimo, di un intervento di parte, da un governo di parte, nella strutturazione e nel funzionamento interno dei partiti: tutto questo trovava sensibili specialmente i comunisti, data la peculiarità organizzativa del PCI, fondato sul centralismo democratico che lo esponeva a quelle che Togliatti definì «misure antidemocratiche», AA. VV., *La Costituzione della Repubblica nei lavori preparatori della Assemblea Costituente*, vol. I, Camera dei deputati (a cura della), Roma, 1976, p. 703.

[80] L'articolo proposto dai relatori Merlin e Mancini non fu accettato in quanto considerato «lesivo della libertà dell'organizzazione dei partiti politici», intervento dell'on. Marchesi, in AA. VV., *op. cit.*, p. 703. Dunque, sul tema del riconoscimento Togliatti dichiarò di accettare la formula Basso («Tutti i cittadini hanno diritto di organizzarsi liberamente e democraticamente in partito politico, allo scopo di concorrere alla determinazione della politica del paese»), a condizione che la limitazione in essa contenuta fosse riferita al partito fascista. Allorché Moro propose che il «liberamente» e il «democraticamente» venissero estesi dall'organizzazione alla stessa attività dei partiti, con la formula: «possono organizzarsi ed operare liberamente e democraticamente in partiti politici», AA. VV., *op. cit.*, p. 703. Togliatti, convinto che l'espressione «operare liberamente e democraticamente» fosse linguisticamente scorretta, propose di scindere i due avverbi: i cittadini avrebbero potuto «organizzarsi liberamente in partiti politici ed operare democraticamente allo scopo di concorrere alla politica del paese», AA. VV., *op. cit.*, p. 706. In più avrebbe avuto la seconda parte, voluta da Togliatti tramite la formula proposta da Dossetti: «È proibita la riorganizzazione, sotto qualsiasi forma, del partito fascista», che, con lievi, ma importanti variazioni, sarebbe divenuto il comma 1 della XII disposizione transitoria («È vietata la riorganizzazione, sotto qualsiasi forma, del disciolto partito fascista»). La formula finale sarebbe stata diversa, ma avrebbe rispettato comunque l'esigenza, non solo linguistica, che Togliatti aveva in mente: il testo arrivato in Assemblea sarà infatti non del tutto identico rispetto a quello approvato dalla prima sottocommissione, poiché all'avverbio «democraticamente» si sostituirà l'espressione «con metodo democratico», e non conterrà più l'aggiunta chiesta da Togliatti, che sarà posta tra le disposizioni finali e transitorie del progetto, v. G. AMATO, F. BRUNO, *La forma di governo italiana. Dalle idee dei partiti all'Assemblea Costituente*, in «Quaderni costituzionali», n. 1, 1981, p. 63.

[81] «Ai partiti politici, che nelle votazioni pubbliche abbiano raccolto non meno di cinquecentomila voti, sono riconosciute, sino a nuove votazioni, attribuzioni di carattere costituzionale a norma di questa Costituzione, delle leggi elettorali e sulla stampa, e di altre leggi».

[82] La Pira «dichiara di accedere in linea di principio alla tesi dell'on. Basso, perché essa corrisponde a una visione organica dello Stato attuale»; Moro «dichiara di concordare con l'on. Basso sul principio che la nostra democrazia si debba avviare verso le forme organiche da lui prospettate»; Togliatti «osserva che la disposizione in esame presenta un aspetto positivo, come uno stimolo che viene dato a tutti i cittadini a partecipare alla vita pubblica. Essa in sostanza ha valore in quanto, riconoscendo una determinata posizione nello Stato ai partiti politici che hanno una certa ampiezza, invita i cittadini a organizzarsi politicamente. La norma tende, insomma, a far uscire la grande massa dallo stato di

Complessivamente, gli orientamenti circa l'attribuzione ai partiti di compiti costituzionali erano ispirati alla massima cautela: meno sensibili alla libertà di altre organizzazioni, i partiti lo erano moltissimo per sé medesimi e avvertivano i rischi dell'inserimento nell'ambito delle strutture dello Stato[83].

Prevalse l'idea che anche il secondo dei due articoli di Basso dovesse essere recepito nella Costituzione, ma si ritenne che, proprio perché le norme sui partiti incidevano in sostanza sull'ordinamento dello Stato, essi invadessero la competenza della seconda sottocommissione. Fu così approvato l'o.d.g. Dossetti[84]: «La prima sottocommissione ritiene necessario che la Costituzione affermi il principio del riconoscimento giuridico dei partiti politici[85] e dell'attribuzione ad essi di compiti costituzionali. Rinvia ad un esame comune con la seconda sottocommissione la determinazione delle condizioni e delle modalità»[86]. Probabilmente per scarsa diligenza, o per cattiva volontà della presidenza della commissione dei 75, cui l'o.d.g. fu trasmesso, la riunione congiunta non ebbe luogo. La commissione plenaria, che non trovò quindi il testo del secondo articolo di Basso tra le proposte approvate dalle sottocommissioni, non ritornò sull'argomento, e questo articolo non ebbe posto nel testo presentato all'Assemblea, quantunque non solo non fosse stato respinto, ma, al contrario, ritenuto essenziale dalla prima sottocommissione.

La discussione in Assemblea plenaria si concentrò sull'interpretazione da attribuire ai termini «liberamente» e «democraticamente», e su quali fossero le formulazioni migliori, più adatte agli obiettivi che si intendevano perseguire[87].

L'alternativa più forte e netta alla formulazione di Basso fu presentata da Mortati (democristiano) tramite un emendamento sostitutivo[88].

---

disorganizzazione in cui si trova ancora presentemente, portando così la vita democratica verso un livello più elevato»; Dossetti «dichiara di considerare la norma in esame fondamentale per la Costituzione e rileva che le osservazioni dell'on. Mastrojanni non tengono conto del fatto che oggi la democrazia si orienta verso un indirizzo diverso dalla struttura formalistica della democrazia parlamentare di cinquant'anni fa», cit. da L. BASSO, *Considerazioni sull'art. 49 della Costituzione*, in *Indagine sul partito politico. La regolazione legislativa*, tomo primo, Milano, 1966, p. 143; AA. VV., *La Costituzione della Repubblica nei lavori preparatori della Assemblea Costituente*, vol. I, Camera dei deputati (a cura della), Roma, 1976, p. 711.

[83] G. AMATO, F. BRUNO, *La forma di governo italiana. Dalle idee dei partiti all'Assemblea Costituente*, in «Quaderni costituzionali», n. 1, 1981, p. 63.

[84] AA. VV., *op. cit.*, p. 715.

[85] Approvato con 10 voti contro 4, tra i quali quello di Basso, «perché […] ambigua la formula "riconoscimento giuridico" che si prestava ad essere interpretata come "riconoscimento della personalità giuridica" che non era tema costituzionale», L. BASSO, *op. cit.*, p. 144.

[86] Approvato con 12 voti contro 2, v. L. BASSO, *ibidem*.

[87] G. PASQUINO, *Art. 49*, in *Commentario della Costituzione*, fondato da G. BRANCA e continuato da A. PIZZORUSSO, Bologna e Roma, 1992, p. 10.

[88] «Tutti i cittadini hanno diritto di raggrupparsi liberamente in partiti ordinati in forma democratica, allo scopo di assicurare, con la organica espressione delle varie correnti della pubblica opinione ed il

Mortati ritirò immediatamente questo emendamento in sede di illustrazione e lo sostituì con il seguente, concordato con Ruggiero[89]: «Tutti i cittadini hanno diritto di riunirsi liberamente in partiti che si uniformino al metodo democratico nell'organizzazione interna e nell'azione diretta alla determinazione della politica nazionale»[90]. Le motivazioni di Mortati furono argomentate con riferimento alla necessità di introdurre e garantire la democraticità interna dei partiti[91].

Mentre per alcuni Costituenti il richiamo al carattere democratico della struttura dei partiti aveva lo scopo di assicurare il regolare funzionamento delle istituzioni rappresentative[92], per altri esso era inteso come mero strumento di tutela della libertà individuale di associazione nei confronti degli apparati di partito, al fine di proteggere coloro che «spontaneamente, con una forma di cosciente, volontaria, deliberata abdicazione hanno rinunziato a questo diritto»[93]. Che il problema fosse particolarmente sentito e delicato risultò da altri emendamenti e, in particolare, da

---

concorso di esse alla determinazione della politica nazionale, il regolare funzionamento delle istituzioni rappresentative. La legge può stabilire che ai partiti in possesso dei requisiti da essa fissati, ed accertati dalla Corte costituzionale, siano conferiti propri poteri in ordine alle elezioni o ad altre funzioni di pubblico interesse. Può inoltre essere imposto, con norme di carattere generale, che siano resi pubblici i bilanci dei partiti», AA. VV., *La Costituzione della Repubblica nei lavori preparatori della Assemblea Costituente*, vol. III, Camera dei deputati (a cura della), Roma, 1976, p. 1881.

[89] Che a sua volta ritirava quello preannunciato: «Tutti i cittadini hanno diritto di organizzarsi liberamente in partiti per concorrere, nel rispetto delle libertà fondamentali e dei diritti garantiti dalla presente Costituzione, a determinare la politica nazionale», AA. VV., *op. cit.*, p. 1880.

[90] AA. VV., *op. cit.*, p. 1881.

[91] «Noi abbiamo disposto infatti che questa democraticità si attui non solo nell'organizzazione dei poteri statali, bensì anche in tutti gli organismi inferiori di carattere non solo pubblico, ma anche privato. Abbiamo infatti stabilito l'obbligo della democratizzazione dei sindacati, delle aziende private, attraverso i consigli di gestione: abbiamo parlato di spirito democratico persino per l'esercito. Mi pare che sarebbe assai strano prescindere da questa esigenza di democratizzazione proprio nei riguardi dei partiti, che sono la base dello Stato democratico. È nei partiti infatti che si preparano i cittadini alla vita politica e si dà ad essi di esprimere organicamente la loro volontà, è nei partiti che si selezionano gli uomini che rappresenteranno la Nazione nel Parlamento. Mi pare quindi che non si possa prescindere anche per essi dall'esigere una organizzazione democratica. Sorgono tuttavia dei dubbi; dubbi a cui ha fatto cenno l'onorevole Ruggiero: e che consistono nella preoccupazione che mediante la richiesta di un'organizzazione interna democratica si possa limitare la libertà di formazione dei partiti, a cagione dei necessari accertamenti che essa esige. Io penso che questi accertamenti non dovrebbero consistere in altro che nel deposito degli statuti e, per quanto riguarda il giudizio della conformità di questi statuti al metodo democratico, bisognerà organizzare delle garanzie tali da avere la sicurezza che si possa impedire la sopraffazione da parte dei partiti dominanti a danno delle minoranze. Io avevo proposto l'intervento della Corte costituzionale. Si potrebbe anche pensare a organismi formati dalle rappresentanze degli stessi partiti esistenti in condizioni di pariteticità. Insisto perciò sull'accoglimento di questo emendamento», AA. VV., *op. cit.*, pp. 1881-1882.

[92] P. RIDOLA, *Partiti politici*, voce in *Enciclopedia del diritto*, vol. XXXII, Milano, 1982, p. 73.

[93] Intervento dell'on. Ruggiero, in AA. VV., *op. cit.*, p. 1834.

quello proposto da Bellavista[94] che introduceva un'importante distinzione fra il metodo democratico per il funzionamento interno dei partiti e il programma eventualmente non-democratico. Distinzione importante, ma potenzialmente in grado di produrre gravi conflitti politici e costituzionali nelle sue modalità concrete di accertamento[95].

Il relatore Merlin[96] respinse tutte le proposte di emendamenti, ribadendo, da un lato l'originalità della formulazione preparata dalla sottocommissione che consentiva ai partiti di fare il loro ingresso nella Costituzione, dall'altro dichiarandosi esplicitamente contrario a qualsiasi controllo sulla vita interna dei partiti. La non necessità di fissare un principio di democraticità nella vita interna fu motivata con la possibilità di attuare controlli esterni sull'operato dei partiti.

Naturalmente, questa argomentazione non rispondeva in alcun modo alle esigenze individuate da Mortati. Le dichiarazioni di voto dei vari gruppi rifletterono con chiarezza sia le preoccupazioni che gli obiettivi dei diversi schieramenti politici[97].

---

[94] «[…] Noi non dobbiamo dimenticarci che taluni partiti sono arrivati al potere in forma perfettamente democratica ma, una volta impadronitisi del potere, hanno instaurato la più feroce, la più durevole […] delle dittature. […] Noi dobbiamo premunirci contro il ritorno della dittatura ed essere espliciti non soltanto quanto alla strumentalità ma quanto alla finalità che un partito può proporsi […]», AA. VV., *La Costituzione della Repubblica nei lavori preparatori della Assemblea Costituente*, vol. III, Camera dei deputati (a cura della), Roma, 1976, pp. 1882-1883.

[95] G. PASQUINO, *Art. 49*, in *Commentario della Costituzione*, fondato da G. BRANCA e continuato da A. PIZZORUSSO, Bologna e Roma, 1992, p. 12. Altri parlamentari presentarono un emendamento aggiuntivo inteso a limitare le possibilità di iscrizione di alcune categorie di cittadini ai partiti politici: «La carriera di magistrato, di militare, di funzionario ed agente di polizia e di diplomatico, comporta la rinunzia alla iscrizione ai partiti politici», AA. VV., *op. cit.*, p. 1883.

[96] «[…] Faccio osservare che è la prima volta che in una Carta statutaria entrano i partiti con una propria fisionomia, con una propria organizzazione e quindi con la possibilità domani che a questi partiti si affidino dei compiti costituzionali. […] Ora, tanto l'emendamento del collega Ruggiero, come l'emendamento del collega Mastino, come quello anche del collega Mortati e del collega Sullo e peggio ancora l'emendamento del collega Bellavista, vogliono ottenere un controllo interno nella vita dei partiti che sarebbe quanto meno eccessivo. Bisognerebbe chiederne gli statuti, conosce l'organizzazione, chiedere anche […] i bilanci dei partiti e conoscere i mezzi finanziari di cui essi dispongono. Ora è possibile tutto questo? È lecito tutto questo? E poi chi eserciterebbe questo controllo? […] Noi non dobbiamo qui preoccuparci di questo. […] E perciò io prego gli onorevoli colleghi di ritirare gli emendamenti e di votare il testo presentato dalla Commissione […]», AA. VV., *op. cit.*, pp. 1884-1885.

[97] I socialisti, con Targetti, aderirono alla formulazione presentata dalla sottocommissione e respinsero qualsiasi emendamento. I democristiani, con la dichiarazione di Moro, approvarono l'emendamento presentato da Mortati e Ruggiero. «[…] il controllo che fosse stabilito potrebbe di volta in volta condurre ad impedire l'attività di determinati partiti sulla base del presunto carattere antidemocratico del loro programma. […] Ci sembra che non si possa riscontrare alcun pericolo nel richiamo non solo al carattere democratico della prassi politica nella quale operano i partiti, ma anche al carattere democratico della loro struttura interna. […] è evidente che, se non vi è una base di democrazia interna, i partiti non potrebbero trasfondere indirizzo democratico nell'ambito della vita politica del paese», AA. VV., *op. cit.*, pp. 1886-1887. Moro apriva, con le sue ultime osservazioni, un altro importante tema

Al termine della discussione Mortati, cui si associò Ruggiero, dichiarò di ritirare il proprio emendamento, ricordando i consensi espressi da Calamandrei, Basso e Saragat in merito ad una regolamentazione del fenomeno dei partiti, riaffermando «il bisogno che uno Stato, il quale voglia poggiare su basi saldamente democratiche, non possa tollerare organismi politici che non si ispirino anche nella loro struttura interna a sistemi e a metodi di libertà»[98].

Fatto proprio da Bellavista, l'emendamento di Mortati e Ruggiero fu ugualmente votato, per alzata di mano, e respinto[99]. L'art. 47 del progetto presentato all'Assemblea costituente fu quindi approvato nella formulazione definitiva. Esso è contenuto nell'attuale art. 49 Cost.: «Tutti i cittadini hanno diritto di associarsi liberamente in partiti per concorrere con metodo democratico a determinare la politica nazionale»[100].

---

di riflessione, quello del grado di corrispondenza tra la democraticità dei partiti e la democraticità della vita politica nazionale, v. G. PASQUINO, *Art. 49*, in *Commentario della Costituzione*, fondato da G. BRANCA e continuato da A. PIZZORUSSO, Bologna e Roma, 1992, p. 13. La posizione contraria all'emendamento di Mortati e Ruggiero, e ancor più all'emendamento di Bellavista, fu illustrata, per i comunisti, da Laconi: «[…] Tengo a far considerare all'Assemblea che accettare gli emendamenti proposti vorrebbe dire che domani la maggioranza parlamentare, di cui tanto il governo quanto la Corte saranno espressione, potrebbe entrare nella vita interna dei partiti di minoranza. Noi sappiamo bene a quanti abusi una cosa di questo genere si potrebbe prestare. Le preoccupazioni a questo riguardo non devono quindi sorgere nell'animo di una parte di noi, ma in tutti noi, in tutti i settori di questa Assemblea perché tutti abbiamo interesse a che le minoranze possano liberamente organizzarsi. […] Tutti i partiti […] hanno statuti e norme sancite negli statuti alle quali gli aderenti possono sempre appellarsi. Questo è un controllo legittimo ed efficace. […]», AA. VV., *La Costituzione della Repubblica nei lavori preparatori della Assemblea Costituente*, vol. III, Camera dei deputati (a cura della), Roma, 1976, p. 1887. Contrari si dichiararono anche gli azionisti, con Codignola, facendo riferimento a motivazioni politiche simili a quelle espresse da Laconi: «[…] Se, in sede costituzionale, si dovesse entrare nel merito del problema che stiamo discutendo, allora la discussione dovrebbe essere molto più ampia, […] l'unica soluzione accettabile è quella proposta dalla Commissione, che si astiene dall'entrare nel problema della organizzazione interna dei partiti», AA. VV., *op. cit.*, p. 1888. Lucifero (liberale) espresse la posizione contraria del suo gruppo a qualsiasi regolamentazione e costituzionalizzazione della vita e dell'attività dei partiti, criticando l'eccesso di funzioni e di poteri già assunti dagli stessi: «[…] Se, in sede costituzionale, si dovesse entrare nel merito del problema che stiamo discutendo, allora la discussione dovrebbe essere molto più ampia, […] l'unica soluzione accettabile è quella proposta dalla Commissione, che si astiene dall'entrare nel problema della organizzazione interna dei partiti», AA. VV., *op. cit.*, p. 1888. Corsini (qualunquista) dichiarò di votare a favore dell'emendamento di Mortati e Ruggiero: «[…] a noi sembra che il nostro paese abbia molto bisogno di apprendere i metodi democratici e […] pertanto, oltre alla palestra che si può fare nelle amministrazioni civiche, l'esercizio del sistema democratico, anche nell'interno dei partiti, potrà essere molto più utile a chi si dispone ad avviarsi alla carriera politica», AA. VV., *op. cit.*, p. 1889.

[98] Intervento dell'on. Mortati, in AA. VV., *ibidem*.

[99] C. E. TRAVERSO, *La genesi storico-politica della disciplina dei partiti nella Costituzione italiana*, in «Il Politico», n. 2, 1968, pp. 294-295.

[100] Quanto alle limitazioni al diritto di iscrizione ai partiti, esse furono rimandate e sancite nel comma 3 dell'art. 98: «Si possono con legge stabilire limitazioni al diritto d'iscriversi ai partiti politici per i

Quanto al sistema elettorale, è totalmente assente in questa fase l'idea che esso potesse essere utile per la stabilità degli esecutivi e incidere, quindi, sulla forma di governo. I maggiori partiti politici protagonisti dell'Assemblea costituente vedono nel sistema elettorale essenzialmente una garanzia della democrazia partecipativa e del pluralismo partitico e optano, senza incertezze, per un sistema elettorale di tipo proporzionale, ispirandosi a quello utilizzato per l'elezione della Costituente[101].

In conclusione, gli orientamenti dei Costituenti in merito al ruolo dei partiti, in sintonia con il rifiuto del modello presidenziale[102] e la successiva scelta del sistema elettorale proporzionale[103], riflettono il convincimento che il pluralismo partitico offrisse la più analitica rappresentazione della società[104].

---

magistrati, i militari di carriera in servizio attivo, i funzionari ed agenti di polizia, i rappresentanti diplomatici e consolari all'estero». Infine, va ricordato che i Costituenti vollero stabilire definitivamente ed esplicitamente la riconoscibilità di un metodo non democratico nell'attività dei partiti, prevedendo nella XII disposizione transitoria che: «È vietata la riorganizzazione, sotto qualsiasi forma, del disciolto partito fascista».

[101] D.lgs.luog. n. 74 del 1946: con tale atto fu adottato un sistema elettorale proporzionale «con voto diretto, libero e segreto, attribuito a liste di candidati concorrenti» in 32 collegi plurinominali. Nell'ambito di ciascun collegio i seggi venivano attribuiti mediante la determinazione di un quoziente elettorale corretto con "più uno" o "più due" a seconda che i seggi superassero o meno il numero di 20. Sul punto, v. T. GROPPI, *Forma di governo e sistemi elettorali in Italia*, in corso di pubblicazione, Fondazione ASTRID, 25 gennaio 2007, www.astrid-online.it, p. 5. Sugli sviluppi della disciplina elettorale nell'immediato dopoguerra, cfr. I. CARDARELLI, *La disciplina dei gruppi parlamentari tra rappresentanza politica, finanziamento dei partiti e funzionalità delle Camere*, in «Diritto e società», n. 1, 1993, p. 714.

[102] «Pressoché unanime è, […] il rigetto, sia della forma di governo presidenziale, sia del ritorno al governo parlamentare liberale. Pesano in ciò tanto l'esperienza fascista, quanto quella pre-fascista: la prima crea diffidenza nei confronti di istituzioni a potere personalizzato, che paiono disadatte alla situazione italiana e foriera, in essa, di svolgimenti autoritari; la seconda fa temere il regime di assemblea e, in questo, o la dittatura dei partiti di maggioranza, o la frammentazione e l'indebolimento conseguente del governo. Unica voce a favore del regime presidenziale è quella del Partito d'Azione», G. AMATO, F. BRUNO, *La forma di governo italiana. Dalle idee dei partiti all'Assemblea Costituente*, in «Quaderni costituzionali», n. 1, 1981, p. 44. Le sinistre, PCI e PSI, fecero quadrato attorno al principio di collegialità, che ritenevano indispensabile garanzia di ogni governo di coalizione. La DC sostenne invece il principio di preminenza del Presidente del Consiglio. Sulla struttura e sulle funzioni del governo, i Costituenti finirono per assumere una posizione di aperto compromesso, v. G. AMATO, A. BARBERA, *Manuale di diritto pubblico - II. L'organizzazione costituzionale*, Bologna, 1997, pp. 187-189.

[103] Durante il periodo costituente, nel corso del dibattito relativo al sistema elettorale, fu sottolineata l'idea, a conferma dell'affermarsi della «democrazia dei partiti», che la proporzionale fosse una logica conseguenza del prevalere del principio della sovranità popolare, v. S. BONFIGLIO, *Forme di governo e partiti politici*, Giuffrè, Milano, 1993, p. 132. A parte i liberali e alcuni settori demolaburisti, tutti i partiti del C.L.N., compresi i repubblicani, che non aderirono al C.L.N., erano fautori della rappresentanza proporzionale. La proporzionale, infatti, «non era un metodo elettorale come un altro, ma un princìpio strutturale», E. BETTINELLI, *All'origine della democrazia dei partiti*, Milano, 1982, p. 309. Secondo un processo di cui è traccia anche nei verbali delle discussioni della Commissione incaricata dell'elaborazione della legge elettorale politica per l'Assemblea costituente: la scelta del sistema proporzionale, benché ancorata a considerazioni contingenti, ai fini di una semplificazione dell'*iter* dei

A questa opzione di fondo si collega l'ostilità dei Costituenti verso forme di controllo sulla ideologia e sui programmi dei partiti e, più in generale, la circostanza che essi sembrarono preoccupati, piuttosto che dello *status* del partito politico, del riconoscimento della pluralità come principio informatore dell'assetto costituzionale dei partiti[105]. Con il riconoscimento costituzionale dei partiti si avviava così in Italia il superamento delle basi individualistiche della rappresentanza, sulle quali poggiava il regime parlamentare ottocentesco, per sostituirvi una nuova democrazia organizzata attraverso i partiti[106].

---

lavori, è di per sé significativa. Nel corso della seduta del 14 settembre 1945 fu approvata la seguente risoluzione: «La Commissione ritiene che l'ordinamento delle elezioni per la Costituente debba assicurare la rappresentanza proporzionale con opportuna tutela dell'elettore nella scelta», v. M. D'ANTONIO, *La regolazione del partito politico*, in *Il partito politico di fronte allo Stato di fronte a se stesso*, Milano, 1983, pp. 10-11.

[104] L'aver voluto evitare «[…] ogni discriminazione rispetto ai partiti, che si sarebbe riflessa quasi immediatamente in una discriminazione nei confronti dei cittadini appartenenti a talune formazioni politiche», si inquadrava in «[…] una politica costituzionale finalizzata esclusivamente all'integrazione delle forze situate ai margini o al di fuori del sistema», L. ELIA, *L'attuazione della Costituzione in materia di rapporti fra partiti e istituzioni*, in *Il ruolo dei partiti nella democrazia italiana: Cadenabbia, 18-19 settembre 1965*, AA. VV., s.l., 1965, p. 70.

[105] «[…] un regime democratico moderno, un regime che fosse autentica espressione della sovranità popolare e che poggiasse sul consenso e sulla partecipazione delle larghe masse di cittadini, precisamente quelle masse che il vecchio Stato liberale prima, e poi lo Stato fascista, avevano tenuto di fatto ai margini, o addirittura fuori della vita politica e in gran parte anche della vita sociale», L. BASSO, *Il partito nell'ordinamento democratico moderno*, in *Indagine sul partito politico. La regolazione legislativa*, tomo primo, Milano, 1966, pp. 134-135.

[106] P. RIDOLA, *Partiti politici*, voce in *Enciclopedia del diritto*, vol. XXXII, Milano, 1982, pp. 72-74. Concetti simili sono espressi anche da E. T. FROSINI, *E' giunta l'ora di una legge sui partiti politici?*, in «Diritto e storia », n. 2, 2003, p. 1.

Capitolo II
I GRUPPI PARLAMENTARI NELLA DEMOCRAZIA RAPPRESENTATIVA

2.1 Disegno costituzionale e correlazioni tra gruppo, partito e rappresentanza politica – 2.2 Il dibattito in Assemblea costituente sull'art. 67: il mandato imperativo come ipotesi recessiva – 2.3 L'orientamento della giurisprudenza costituzionale in merito all'art. 67 e le proposte di riforma – 2.4 Le principali teorie riguardanti la natura giuridica del gruppo parlamentare. Il rapporto tra gruppo e partito.

2.1 DISEGNO COSTITUZIONALE E CORRELAZIONI TRA GRUPPO, PARTITO E RAPPRESENTANZA POLITICA.

Con l'affermazione dei partiti di massa e il conseguente passaggio da una forma di Stato basata sul principio della sovranità parlamentare ad una fondata su quello della sovranità popolare (democratico-pluralista) sono i partiti medesimi a costituire la fonte di legittimazione e l'origine dei gruppi, e non più il contrario: il principio della sovranità popolare (art. 1 Cost.) si concretizza con il voto democratico (art. 48 Cost.), attraverso la forma organizzata dei partiti (art. 49 Cost.) e si trasforma in rappresentanza parlamentare[107].

---

[107] M. RUBECHI, *Dai partiti ai gruppi parlamentari: le proposte di modificazione dei regolamenti delle Camere nella XVI legislatura*, in *Interna corporis degli organi costituzionali – Le proposte di riforma dei regolamenti parlamentari*, E. GIANFRANCESCO, N. LUPO (a cura di), F. FLORÀ (con la collaborazione di), «Osservatorio delle Fonti», fasc. n. 1/2009, www.osservatoriosullefonti.it, p. 9. «(…) è importante sottolineare che, anche secondo la sua forma costituzionale concreta, il Parlamento rivela la natura propria di interfaccia tra società civile e Stato. La sua collocazione completa non è solo tra i poteri dello Stato ma anche tra i diritti dei cittadini», A. MANZELLA, *Il Parlamento*, Bologna, 2003, p. 31. «La nozione di rappresentanza parlamentare (art. 67 Cost.) da un lato specifica il principio democratico, sottolineandone la natura prevalentemente rappresentativa, ma dall'altro ha bisogno di altre fonti normative (eventualmente la legge, senz'altro i regolamenti parlamentari), che ne stabiliscano il contenuto concreto e i limiti. Queste fonti debbono però mantenersi nell'ambito del principio democratico, perché altrimenti sarebbe alterato il sistema costituzionale nel suo complesso», A.

Negli artt. 72 e 82 Cost., che riguardano i gruppi parlamentari, non è prevista una disciplina né della funzione né dei criteri costitutivi del «partito in Parlamento», in quanto la figura di gruppi si viene a caratterizzare in senso funzionale alla formazione delle commissioni permanenti e delle commissioni d'inchiesta. Si è evidenziata una certa timidezza da parte dei Costituenti nel riconoscere la funzione di gruppi parlamentari nell'assetto costituzionale, sia in qualità di «organi di applicazione in sede parlamentare della linea politica del partito»[108], sia in qualità di istituti direttamente rappresentativi di istanze provenienti dalla società civile e, in quanto tali, delle loro interazioni nella forma di governo.

Peraltro, la *ratio* sottesa alle disposizioni costituzionali in materia presuppone, seppure in via indiretta, uno stretto collegamento tra partiti e gruppi parlamentari: nesso che viene reso esplicito stabilendo che le commissioni legislative e d'inchiesta devono rispecchiare la proporzione dei gruppi parlamentari nella loro composizione[109]. È difficile dire quanto fosse diffusa tra i Costituenti e i costituzionalisti, che seguivano il dibattito dall'esterno, la consapevolezza della profonda trasformazione che stava attraversando la rappresentanza politica nel secondo dopoguerra e del significato che tale principio andava assumendo *in fieri*, muovendo dai «rapporti bidirezionali tra partiti ed elettori, elettori e parlamentari, parlamentari dei partiti di appartenenza»[110]. I gruppi parlamentari vengono così a trovarsi in una posizione che è tra le più delicate e nevralgiche del sistema, dovendo servire da collegamento tra i partiti e il Parlamento: cioè in definitiva tra lo Stato-comunità, che si esprime politicamente nei partiti, e lo Stato-organizzazione, che continua ad avere nel Parlamento il suo tipico organo politico[111].

Come evidenziato in precedenza, il dibattito alla Costituente sui partiti politici[112], rappresenta una delle chiavi interpretative più significative e più ricche di spunti per analizzare i percorsi e le dinamiche evolutive della rappresentanza politica nell'ordinamento democratico, alla luce del riconoscimento dei partiti di massa come canali prioritari della partecipazione politica, che si affermano prima all'interno dei Comitati di Liberazione Nazionale[113] e poi alla Costituente[114].

MANNINO, *La mobilità parlamentare tra principio democratico, rappresentanza nazionale e divieto di mandato*, in *Democrazia, rappresentanza, responsabilità*, L. CARLASSARE (a cura di), Padova, 2001, p. 62.

[108] L. BASSO, *Il partito nell'ordinamento democratico moderno*, in *Indagine sul partito politico. La regolazione legislativa*, tomo primo, Milano, 1966, p. 42.

[109] V. CRISAFULLI, *I partiti nella Costituzione*, in *Studi per il ventesimo anniversario dell'Assemblea costituente*, vol. II, Firenze, 1969, pp. 115-133.

[110] L. PALADIN, *Diritto costituzionale*, III ed., Padova, 1998, p. 267.

[111] G. F. CIAURRO, *I gruppi parlamentari*, in *Le istituzioni parlamentari*, Milano, 1982, p. 243.

[112] Per una panoramica della letteratura sui partiti, cfr. P. RIDOLA, *L'esperienza costituente come problema storiografico: bilancio di un cinquantennio*, in *Studi in onore di Leopoldo Elia*, vol. I, Milano, 1999, p. 1413.

[113] C. LAVAGNA, *Comitati di Liberazione*, in *Enciclopedia Giuridica*, vol. VII, Roma, 1960, p. 778; C. PINELLI, *Comitati di Liberazione Nazionale*, in *Enciclopedia Giuridica*, vol. VI, Roma, 1998, p. 341.

D'altra parte, «chi rilegga i lavori preparatori dell'art. 67 Cost. può restare colpito dalla rapidità con la quale venne approvata una disposizione che era destinata ad occupare un ruolo centrale non solo nella definizione della posizione dei membri delle Camere, ma più in generale in quella del rapporto tra il Parlamento e società civile»[115]. Il dibattito rivela una carenza di fondo in merito alla individuazione del nesso esistente tra agli artt. 1, 48, 49 e 67 della Costituzione in senso orizzontale[116]. Senza dubbio l'approccio frammentario nei confronti delle cause e delle reali motivazioni che avevano portato alla trasformazione del parlamentarismo liberale non ha consentito una analisi del problema della rappresentanza politica nei suoi molteplici aspetti e nella sua interezza: il sistema elettorale, i partiti politici, il divieto di mandato imperativo non sembrano ricostruiti secondo una linea di continuità.

Risulta difficile rintracciare nei dibattiti alla Costituente un *continuum* tra la rappresentanza, «intesa questa non più come investitura ma ridefinita come funzione e, perciò, sul modo come questa si organizza, proprio attraverso i partiti, nella società e nel Parlamento»[117] e gli effetti che produce il diritto all'elettorato attivo e passivo, correlato all'idea del libero *status* del rappresentante nella sua complessità[118]. Appare evidente che la «democrazia politica» è di fatto condizionata da più fattori che si intersecano tra loro, a partire dalla attitudine dello strumento rappresentativo a corrispondere alla varietà di domande, di interessi e di volontà «di quella parte almeno del popolo che è organizzata nel corpo elettorale» (secondo la regola della maggioranza e nel rispetto dell'interesse generale) per arrivare all'adozione del sistema elettorale che consente la trasformazione dei voti in seggi,

---

[114] V. CRISAFULLI, *I partiti nella Costituzione*, in *Studi per il ventesimo anniversario dell'Assemblea costituente*, vol. II, Firenze, 1969, pp. 107 e ss.; P. SCOPPOLA, *La Repubblica dei partiti: evoluzione e crisi di un sistema politico, 1945-1996*, Bologna, 2006, pp. 181 e ss.

[115] P. RIDOLA, *Divieto di mandato imperativo e pluralismo politico*, in *Scritti in onore di Vezio Crisafulli*, vol. II, Padova, 1985, p. 679.

[116] Sulla necessaria armonia tra gli articoli in parola, cfr. A. SPADARO, *Riflessioni sul mandato imperativo di partito*, in «Studi di politica costituzionale», n. 67, 1985, pp. 35-42.

[117] G. FERRARA, *Art. 55*, in *Commentario della Costituzione*, tomo I, fondato da G. BRANCA e continuato da A. PIZZORUSSO, Bologna-Roma, 1984, p. 34. Per una ricostruzione del partito politico quale elemento di trasformazione della rappresentanza politica, si rinvia, in particolare, a D. NOCILLA, L. CIAURRO, *Rappresentanza politica*, in *Enciclopedia del diritto*, vol. XXXVIII, Milano, 1987, pp. 571-575.

[118] Quanto alla problematica delle immunità parlamentari ed il dibattito alla Costituente, è necessario evidenziare che «[non] si può dire che, una volta messo all'ordine del giorno, il problema della irresponsabilità dei parlamentari abbia poi meritato una più attenta considerazione. Pochi e di scarso rilievo, infatti, gli interventi al riguardo. I quali, se non altro, denotavano, nella loro stringatezza, l'eccessiva frettolosità dimostrata da chi si apprestava a recepire questo importante principio nella carta costituzionale, accostandosi in un più attento esame dei profili che avrebbero potuto caratterizzare la disciplina», M. C. GRISOLIA, *Immunità parlamentari e Costituzione. La riforma del primo comma dell'art. 68 Cost.*, Padova, 2000, p. 23.

nonché alle «trasformazioni che hanno introdotto nei meccanismi del potere statale e sociale» i partiti politici[119].

Quanto all'art. 64 del progetto di Costituzione, divenuto in seguito l'art. 67 del testo definitivo, esso viene votato senza discussione nel corso della seduta del 10 ottobre 1947, tanto che sembrerebbe far parte di quei principi che i Costituenti ritennero meritevoli di minor approfondimento ed attenzione, così come lo stesso dibattito svoltosi nella seconda sottocommissione ebbe un andamento essenziale e sbrigativo[120]. Una rilettura più attenta del dibattito alla Costituente evidenzia altresì due temi meritevoli di approfondimento. Da un lato, è innegabile che i principali «nodi problematici della trasformazione della rappresentanza politica nella democrazia pluralista fossero stati appena percepiti dai nostri Costituenti»[121] – come emerge dalla mancanza di un dibattito approfondito, sia in sede di sottocommissione sia nel *plenum* dell'Assemblea[122] – con particolare riferimento al diverso significato del libero mandato inserito in un ordinamento compiutamente democratico.

Dall'altro, emerge chiaramente l'assoluta priorità che i Costituenti attribuirono al problema dei partiti politici e al loro riconoscimento nel dettato costituzionale, in ordine al loro ruolo nelle istituzioni e, quindi, alle conseguenze dirette e indirette che la legittimazione del sistema dei partiti (così come si era affermato durante la Resistenza e nel periodo costituzionale transitorio) avrebbe avuto sul sistema parlamentare e sui rapporti tra parlamentari e partiti[123].

Senza dubbio, il riconoscimento del multipartitismo quale asse portante del sistema politico-istituzionale assume una priorità assoluta e un'importanza tale che le discussioni sia sul mandato imperativo che quelle sui gruppi parlamentari passarono decisamente in secondo piano.

Il dibattito sulla rappresentanza politica, a partire dai lavori che precedettero le attività della Costituente, evidenzia che in seno alla c.d. "Commissione Forti"

---

[119] G. FERRARA, *Art. 55*, in *Commentario della Costituzione*, tomo I, fondato da G. BRANCA e continuato da A. PIZZORUSSO, Bologna-Roma, 1984, p. 34.

[120] L'ultima parte della disposizione ricalcava l'art. 41 dello Statuto Albertino. La formula poi conclusivamente inserita nell'art. 67 è il frutto del lavoro di coordinamento finale, del quale, come è noto, non esiste documentazione. Sul punto v. N. ZANON, *Il libero mandato parlamentare. Saggio critico sull'art. 67 della Costituzione*, Milano, 1991, p. 212 e 213.

[121] P. RIDOLA, *Divieto di mandato imperativo e pluralismo politico*, in *Scritti in onore di Vezio Crisafulli*, vol. II, Padova, 1985, p. 679.

[122] Nel corso delle sedute del 20 maggio, 10 e 14 ottobre 1946 e 27 gennaio 1947, cfr. AA. VV., *Atti Assemblea Costituente*, vol. VII, Roma, 1948, pp. 1192-1230.

[123] Sul punto v., in particolare, P. RIDOLA, *Partiti politici*, voce in *Enciclopedia del diritto*, vol. XXXII, Milano, 1982, pp. 72-74. Negli anni tra il 1944 del 1947 si individua proprio «nel sistema dei partiti la struttura organizzativa più idonea a rendere concreto esercizio della sovranità popolare (…)», M. FIORAVANTI, *Costituzione, amministrazione e trasformazioni dello Stato*, in *Stato e cultura giuridica in Italia dall'Unità alla Repubblica*, A. SCHIAVONE (a cura di), Bari, 1990, p. 80.

(«Commissione per studi attinenti alla riorganizzazione dello Stato»), il tema dello *status* del parlamentare, nella relazione sulle «Immunità e indennità parlamentari»[124], è affrontato in modo asettico e tradizionale, mentre la questione dei rapporti tra deputati e partiti politici e gruppi parlamentari è pressoché ignorata[125].

Viceversa, nella relazione su «Diritti pubblici subiettivi»[126], Mortati analizza ampiamente il complesso rapporto tra partiti, società e rappresentanza proporzionale: particolarmente significative sono le riflessioni sul nesso strutturale tra la rappresentanza politica, sistema elettorale e struttura sociale[127].

Nel corso della sua relazione Mortati, oltre ad indicare la proporzionale quale unica forma di espressione del passaggio dall'eguaglianza formale all'eguaglianza sostanziale – che si realizza effettivamente con il progressivo ampliamento del corpo elettorale – propone di inserire nella Costituzione un principio generale che riconosca la rappresentanza proporzionale come criterio da applicarsi alla formazione di tutti gli organi rappresentativi[128]. Con tale iniziativa si intende riconoscere un vero e proprio diritto soggettivo ai gruppi stessi, diretto a far valere la incostituzionalità di una disposizione di legge nel caso in cui il principio proporzionale non trovasse applicazione[129].

Nella seconda sottocommissione, la proposta di Mortati di introdurre una regolamentazione a livello costituzionale del sistema elettorale raccolse diversi

---

[124] «(…) i Costituenti esaurirono l'intera discussione sulle prerogative parlamentari in due sole sedute; ambedue dedicate, peraltro, più che al loro esame specifico, alla problematica generale relativa allo *status* di parlamentare», M. C. GRISOLIA, *Immunità parlamentari e Costituzione. La riforma del primo comma dell'art. 68 Cost.*, Padova, 2000, p. 22.

[125] N. ZANON, *Il libero mandato parlamentare. Saggio critico sull'art. 67 della Costituzione*, Milano, 1991, p. 215.

[126] C. MORTATI, *I diritti pubblici subiettivi*, in *Raccolta di Scritti*, vol. I, Milano, 1972, p. 655.

[127] Negli ordinamenti sociali complessi, caratterizzati dalla presenza di forze politiche che rappresentano interessi in antitesi tra loro, nonché in contesti politico-sociali fortemente radicalizzati, appare essenziale realizzare una rappresentanza parlamentare, che sia in grado di riflettere in modo esatto la composizione delle forze presenti nel paese. Così ragionando, lasciare alcune delle formazioni politiche senza una rappresentanza parlamentare − e quindi senza espressione legale − può mettere seriamente a rischio la possibilità di risolvere pacificamente i conflitti sociali, inducendo i portatori degli interessi esclusi ad una tutela extra legale, C. MORTATI, *op. cit.*, p. 657. Sul punto v. F. LANCHESTER, *Il problema del partito politico: regolare gli sregolati*, in *Rappresentanza, responsabilità e tecniche di espressione del suffragio: nuovi saggi sulle votazioni*, Roma, 1990, pp. 58-61.

[128] «Nei casi in cui alla formazione di organi pubblici debbano concorrere cittadini in gruppi, cui sia riconosciuta la titolarità dei propri interessi politici, professionali economici, culturali e simili, e attribuito a questi il diritto di concorrere alla formazione stessa in misura proporzionale o al numero degli appartenenti ai gruppi o all'importanza economica e sociale di ognuno, secondo la determinazione che sarà fatta dalla legge», C. MORTATI, *op. cit.*, p. 658.

[129] «Mortati, nel suo articolato rapporto preliminare, dedica ampio spazio al problema, davvero pregiudiziale, dei principi in materia elettorale da includere nel testo costituzionale, in quanto immediata traduzione dei diritti politici fondamentali di cui sarebbero stati titolari non solo i singoli cittadini, ma anche i gruppi», E. BETTINELLI, *All'origine della democrazia dei partiti*, Milano, 1982, p. 232.

consensi, soprattutto in merito alla questione della diretta connessione del sistema elettorale con tutto l'ordinamento costituzionale: ma ciò nonostante, si ritenne più opportuno demandare la disciplina della materia alla legge elettorale[130]. Peraltro, in seno alla Commissione Forti, come riportato nella relazione sulle «Immunità e indennità parlamentari», a proposito della questione dei rapporti tra membri delle Camere e partiti, si decise di non avanzare proposte in materia lasciando la soluzione del problema alla concreta evoluzione del sistema politico[131].

Il dibattito sui partiti politici, svoltosi prima all'interno della prima sottocommissione su «Diritti e doveri dei cittadini» e poi nel *plenum* dell'Assemblea, rappresenta uno dei momenti più alti delle riflessioni sulla rappresentanza politica in Italia: esso è indicativo della considerazione che ebbero i Costituenti della funzione svolta dai partiti di massa nella trasformazione dal parlamentarismo di matrice liberale alla democrazia rappresentativa[132]. Anche la disciplina di partito e di gruppo, in quanto strumento vincolante nei confronti del singolo parlamentare, diviene elemento decisivo per la trasformazione degli eletti dell'epoca liberale (rappresentanti di interessi particolaristici e completamente slegati dal contesto sociale) nei deputati rappresentanti dell'intera Nazione ed espressione di grandi partiti di massa[133].

In questa prospettiva, è verosimile che il controllo dell'intera collettività esercitato nei confronti dei rappresentanti eletti attraverso i partiti politici, in correlazione al diverso significato attribuito alle elezioni politiche, abbia comportato una perdita di significato dell'istituto del divieto di mandato imperativo così come definito nel periodo liberale ottocentesco[134]. Il mutato significato delle elezioni politiche rende il partito il diretto mandatario del corpo elettorale e i parlamentari divengono i concreti esecutori dei programmi politici dei partiti di appartenenza.

---

[130] F. BRUNO, *I giuristi alla Costituente: l'opera di Costantino Mortati*, in *Scelte della Costituente e cultura giuridica*, U. DE SIERVO (a cura di), Bologna, 1980, p. 148.

[131] N. ZANON, *Il libero mandato parlamentare. Saggio critico sull'art. 67 della Costituzione*, Milano, 1991, p. 214; S. CURRERI, *Democrazia e rappresentanza politica: dal divieto di mandato al mandato di partito*, Firenze, 2004, p. 15.

[132] G. PASQUINO, *Art. 49*, in *Commentario della Costituzione*, fondato da G. BRANCA e continuato da A. PIZZORUSSO, Bologna-Roma, pp. 2-3.

[133] L. BASSO, *Considerazioni sull'art. 49 della Costituzione*, in *Indagine sul partito politico. La regolazione legislativa*, tomo primo, Milano, 1966, pp. 142 e ss.

[134] «(…) i parlamentari sono eletti solo in quanto appartenenti a quel determinato partito; il loro compito non è quello di gestire il potere politico ma quello di uniformarsi alle direttive del proprio partito», L. BASSO, *Il partito nell'ordinamento democratico moderno*, in *Indagine sul partito politico. La regolazione legislativa*, tomo primo, Milano, 1966, p. 25.

L'art. 67 Cost. mantiene certamente una sua valenza anche nell'ordinamento democratico, ma essenzialmente come principio di supremazia dell'interesse generale del paese sugli interessi particolari dei singoli collegi[135].

Viceversa, il libero mandato non può essere inteso come elemento di interferenza nei rapporti tra parlamentare e partito, né tantomeno come fattore di attenuazione della disciplina di partito, in quanto ciò comporterebbe una incompatibilità con l'art. 49 Cost. Alla questione del controllo del partito esercitato sui parlamentari si ricollega anche il ruolo dei gruppi parlamentari che, in qualità di «organi di applicazione in sede parlamentare della linea politica del partito»[136] assumono una rilevanza propria, rimanendo tuttavia in un rapporto di subordinazione rispetto al partito.

Nel corso del dibattito svoltosi nell'ambito della seconda sottocommissione, Mortati interviene in favore dell'introduzione nella Carta costituzionale di un principio che riconoscesse che «i deputati rappresentano la Nazione nel suo insieme»[137]. La conseguenza più immediata di tale dibattito è che, a prescindere dalla effettività del principio del libero mandato, il c.d. «Stato dei partiti» si caratterizza per il tentativo di qualificare lo *status* del parlamentare eletto, che acquisisce una valenza effettiva solamente se considerato nell'ambito del partito[138]. Nel nuovo contesto politico-costituzionale, il divieto di mandato imperativo poteva trovare una collocazione nell'ambito della rappresentanza parlamentare solamente superando l'interpretazione di tipo individualistico fondata sul binomio eletto-elettore, e inserendosi all'interno del sistema dei partiti, quali principali forme di organizzazione della partecipazione politica[139]. Così ragionando, il divieto di mandato imperativo nell'ordinamento repubblicano esercita un effetto di "depotenziamento" del mandato di partito, inteso come strutturazione del sistema dei partiti in una democrazia pluralista[140].

---

[135] L. BASSO, *Il principe senza scettro*, Milano, 1958, pp. 32 e ss.

[136] L. BASSO, *Il partito nell'ordinamento democratico moderno*, in *Indagine sul partito politico. La regolazione legislativa*, tomo primo, Milano, 1966, p. 42.

[137] Nel suo intervento l'on. Terracini evidenzia che, pur ammettendo che il divieto di mandato imperativo potesse avere la sua ragione d'essere con il collegio uninominale e con il sistema del notabilato, al contrario nella Costituzione repubblicana esso perde gran parte del suo significato, in considerazione del fatto che il principio del libero mandato non sembrerebbe in grado di sciogliere il legame tra l'eletto e il partito, o tra l'eletto il comitato sorto per sostenere la sua candidatura, v. AA. VV., *La Costituzione della Repubblica nei lavori preparatori della Assemblea Costituente*, vol. I, Camera dei deputati (a cura della), Roma, 1976, p. 709.

[138] S. SICARDI, *Artt. 67* e *68*, in *Stato della Costituzione*, G. NEPPI MODONA (a cura di), Milano, 1998, pp. 268 e ss.

[139] P. RIDOLA, *Divieto di mandato imperativo e pluralismo politico*, in *Scritti in onore di Vezio Crisafulli*, vol. II, Padova, 1985, p. 679.

[140] N. ZANON, *Il libero mandato parlamentare. Saggio critico sull'art. 67 della Costituzione*, Milano, 1991, p. 214. «C'è dunque nel principio della libertà del Parlamento garantita dall'art. 67, una sostanziale

È utile rammentare che, nella relazione introduttiva della seconda sottocommissione, Mortati affronta anche il tema della rappresentanza rispetto al bicameralismo[141] e, in merito alla composizione della seconda Camera, prende in considerazione la delicata questione di una possibile ed eventuale integrazione della rappresentanza[142].

Le linee principali del dibattito tenutosi in Assemblea costituente evidenziano la mancanza di una accurata riflessione sulle cause della trasformazione del parlamentarismo e sulla rappresentanza politica, così come si veniva a configurare attraverso il nesso che lega gli articoli 1, 49 e 67 della Costituzione al ruolo dei gruppi parlamentari[143], nonché al sistema elettorale[144].

A tal proposito, è risultato problematico pervenire ad una compiuta definizione della rappresentanza politica quale nodo strutturale del sistema democratico, correlato da un lato alla partecipazione della società civile alla vita politica nazionale (attraverso le diverse manifestazioni del pluralismo sociale)[145], e

---

ambiguità, che riflette tutte le potenzialità di manovra, potrebbe dirsi, del partito in Parlamento in contesti che puntano ad un elevato grado di mobilità del pluralismo politico: una ambiguità che ne fa ad un tempo strumento dell'autonomia del partito in Parlamento e di libertà all'interno di esso, di garanzia del sistema dei partiti e insieme incentivo all'apertura di esso alla concorrenza di altre espressioni della società civile», P. RIDOLA, *Divieto di mandato imperativo e pluralismo politico*, in *Scritti in onore di Vezio Crisafulli*, vol. II, Padova, 1985, p. 697.

[141] Per una ricostruzione approfondita del bicameralismo alla Costituente, v. G. AMATO, F. BRUNO, *La forma di governo italiana. Dalle idee dei partiti all'Assemblea Costituente*, in «Quaderni costituzionali», n. 1, 1981, pp. 33-41.

[142] Mortati valuta la possibilità che «insieme o accanto a questa rappresentanza politica che esprime gli orientamenti dei vari partiti fra cui si divide corpo elettorale, non vi sia posto per un'altra, la quale esprima la volontà dello stesso popolo, che sia quindi anche espressione del suffragio generale, ma in una veste diversa», sottolineando così l'importanza che assume la rappresentanza di categoria tra le diverse forme di integrazione del suffragio, C. MORTATI, *La rappresentanza di categoria (1949)*, in *Raccolta di scritti*, vol. IV, Milano, 1972, pp. 33 e ss. «(…) si può sospettare che una seconda Camera fondata su una base strettamente professionale possa essere espressione di interessi troppo limitati e quindi costituire un ostacolo a che assurga ad una visione generale e inquadri l'interesse particolare nell'interesse generale, ciò che è caratteristico degli organi politici. Un tale inconveniente si potrebbe attenuare, dunque, attraverso questa concezione più larga delle categorie. Naturalmente, o si scelga un tipo o si scelga l'altro, bisogna preoccuparsi di dosare il peso politico attribuito a ciascuna categoria, preoccuparsi cioè di proporzionare il numero dei seggi alla rilevanza delle categorie, che non si può desumere soltanto dal rapporto numerico (…)», intervento dell'on. Mortati, in AA. VV., *La Costituzione della Repubblica nei lavori preparatori della Assemblea Costituente*, vol. I, Camera dei deputati (a cura della), Roma, 1976, p. 87.

[143] «(…) in un Parlamento articolato in gruppi politici, appare forse (...) riduttivo circoscrivere il significato del divieto alla garanzia della posizione del singolo parlamentare, e non collocare funzione e contenuto di esso nel quadro del concorso fra i partiti rappresentati in Parlamento», P. RIDOLA, *op. cit.*, p. 683.

[144] In questo senso v. P. RIDOLA, *Democrazia pluralistica e libertà associative*, Milano, 1987, p. 30.

[145] C. LAVAGNA, *La rappresentanza politica nel mondo moderno*, in «Amministrazione civile», n. 10-11, 1958, p. 20. Sul significato giuridico della rappresentanza nazionale, nonché della sua crisi, cfr. N.

dall'altro ai sistemi elettorali (quali strumenti di espressione della rappresentanza stessa) e in relazione alla composizione politica delle Assemblee ed al ruolo dei gruppi parlamentari.

Probabilmente la carente riflessione sul principio della rappresentanza politica (definibile anche attraverso i vari istituti democratici) è da ricondursi al preminente ruolo riconosciuto ai partiti politici: questi ultimi hanno svolto una «funzione aggregante, ritenuta coessenziale al tipo di rappresentanza voluto dai Costituenti»[146]. Al tempo stesso la centralità del partito nella democrazia rappresentativa ha costituito un fattore condizionante nell'evoluzione degli altri istituti della rappresentanza, da intendersi pertanto come corollari di una rappresentanza parlamentare considerata principalmente in chiave politico-partitica.

Tutto questo considerato, si comprendono le motivazioni, nell'ambito del dibattito costituente, della scarsa rilevanza attribuita alla figura dei gruppi parlamentari ed al loro ruolo di cerniera tra partiti politici, singoli parlamentari e società civile. Come evidenziato in precedenza, ai gruppi non viene riservato uno spazio proprio nella discussioni relative agli artt. 72 e 82 Cost.: l'attenzione dei Costituenti era infatti rivolta innanzitutto al procedimento legislativo abbreviato, quindi al ruolo delle commissioni e ai relativi limiti di materia da introdurre in Costituzione. Pertanto, una riflessione sul gruppo parlamentare – qualificato come soggetto autonomo della rappresentanza – non emerge né dagli interventi in seno alla seconda sottocommissione né in quelli del *plenum*[147].

Pertanto dal dibattito alla Costituente emerge un blando riconoscimento dei gruppi parlamentari a livello costituzionale: saranno, a partire dai primi anni della Repubblica, i regolamenti parlamentari ad attribuire nuovamente ai gruppi una piena legittimazione del loro ruolo all'interno delle Assemblee parlamentari, e quindi la prassi a riconoscere la loro funzione del sistema politico[148].

ZANON, *La rappresentanza della nazione e il libero mandato parlamentare*, in *Storia d'Italia – Annali 17. Il Parlamento*, L. VIOLANTE (a cura di), F. PIAZZA (con la collaborazione di), Torino, 2001, pp. 683 e ss.

[146] P. RIDOLA, *Divieto di mandato imperativo e pluralismo politico*, in *Scritti in onore di Vezio Crisafulli*, vol. II, Padova, 1985, p. 683.

[147] AA. VV., *La Costituzione della Repubblica nei lavori preparatori della Assemblea Costituente*, vol. I, Camera dei deputati (a cura della), Roma, 1976, pp. 88 e ss.

[148] Cfr. S. MERLINI, *Natura e collocazione dei gruppi parlamentari in Italia*, in *Rappresentanza politica, gruppi parlamentari, partiti – Il contesto italiano*, vol. II, ID. (a cura di), Giappichelli, Torino, 2004, pp. 8 e ss.

2.2 IL DIBATTITO IN ASSEMBLEA COSTITUENTE SULL'ART. 67: IL MANDATO IMPERATIVO COME IPOTESI RECESSIVA.

Il dibattito alla Costituente sull'articolo 67 non contribuisce a fare chiarezza sugli orientamenti dei Costituenti in merito alla rappresentanza politica. Peraltro, una delle questioni più controverse attiene al principio del mandato imperativo e in particolare gli orientamenti della sinistra italiana di quel periodo: il vincolo di mandato, principio cardine della cultura marxista, viene lasciato ai margini della discussione senza trovare difensori né all'interno né all'esterno dell'Assemblea costituente[149].

Come osservato nelle pagine precedenti, anche le posizioni espresse da Terracini in merito al mandato imperativo lasciano spazio ad un'altra questione, che in quel periodo rappresentava l'elemento prioritario per l'affermazione della democrazia: la legittimazione del partito come strumento trainante e centrale nella dinamica del rapporto tra eletto ed elettore[150]. Proprio alla luce del mutato significato delle elezioni – intese come scelta del programma e delle proposte del partito, piuttosto che scelta del singolo rappresentante[151] – si possono interpretare le posizioni di coloro che sostenevano la possibilità di revoca dell'eletto.

Crisafulli, che era stato membro della Commissione Forti, ma non era stato eletto alla Costituente, fu uno dei più assidui nel seguire i lavori dell'Assemblea, nel tentativo di sensibilizzare l'opinione pubblica al dibattito dalle pagine dei

---

[149] «(…) l'esaltazione giacobina e marxiana del mandato imperativo (finalizzata pur sempre − come la contrapposta tesi del mandato libero − all'obiettivo dell'unità della società), la preferenza espressa da una parte significativa del pensiero socialista nei confronti della revoca del mandato imperativo piuttosto che del referendum, sembrano, sotto questa peculiare angolatura, coniugarsi con il pensiero kelseniano, che, nel mandato libero individua una sostanziale contraddizione con il principio democratico, tanto da indurlo a parlare della rappresentanza come una "finzione"», A. DI GIOVINE, S. SICARDI, *Rappresentatività e governabilità: il dilemma delle macchine che fanno parlare il popolo*, in «Rivista di diritto costituzionale», n. 2, 1998, p. 123.

[150] R. RUFFILLI (a cura di), *Cultura e partiti nell'età della Costituente*, Bologna, 1979, p. 205.

[151] «Oggi, attraverso le elezioni, e il sovrano collettivo che decide quale debba essere la linea politica da applicare e, in connessione con questa scelta, quale quali partiti debbano essere investiti dei poteri di governo: la scelta degli uomini può essere lasciata interamente al partito», L. BASSO, *Il partito nell'ordinamento democratico moderno*, in *Indagine sul partito politico. La regolazione legislativa*, tomo primo, Milano, 1966, p. 23. Si può aggiungere che «Il momento della scelta programmatica e prevalente rispetto a quello della scelta degli uomini (…). I suffragi elettorali vanno quindi anzitutto ai partiti, solo in linea consequenziale ed accessoria ai rispettivi candidati», V. CRISAFULLI, *Partiti e rappresentanza politica nella Costituzione italiane*, in «Amministrazione civile», n. 2, 1958, p. 24.

quotidiani[152]. Quanto alla democrazia rappresentativa ed alla democratizzazione dello Stato, Crisafulli pone l'accento sull'importanza di rafforzare il rapporto di rappresentanza politica «con larghe forme di controllo popolare, mantenendo costante il contatto tra eletti ed elettori. Uno tra i mezzi per realizzare questo aspetto importante della democrazia è l'istituto di revoca del mandato da parte degli elettori, ogni qual volta i loro rappresentanti siano venuti meno alla fiducia in essi inizialmente riposta»[153]. Anche se, come ha osservato parte della dottrina, tali forme di controllo rimangono piuttosto indefinite, senza essere ulteriormente esplicitate, così come «la richiesta dell'espansione del principio elettivo al di là del suo ambito tradizionale»[154].

Peraltro, Crisafulli tornerà più volte, negli anni successivi, ad affrontare il problema del mandato imperativo in correlazione con il mandato di partito e l'istituto del c.d. *recall* e si mostra espressamente contrario ad un riconoscimento formale del principio di revoca dell'eletto: «dall'art. 67 potrà dunque farsi derivare soltanto la inammissibilità che ai rapporti interni di partito (nel loro ambito perfettamente liberi e leciti, purché non contrastino con altri principi inderogabili) e ai principi del mandato politico, possa farsi appello per invocare la decadenza dalla carica del parlamentare dimissionario dal partito ovvero da questo espulso (…) o anche, per fare un'ipotesi più realistica, la validità di dimissioni con data in bianco, rilasciate dal parlamentare all'atto della candidatura»[155]. In questa prospettiva il divieto di mandato imperativo previsto dall'art. 67 Cost. è da intendersi come principio di esclusione, nell'ambito dell'ordinamento costituzionale, di qualsiasi effetto giuridico relativo a obblighi eventualmente assunti dai candidati verso i rispettivi partiti e nei confronti di qualsiasi altro tipo di gruppo[156]. È interessante analizzare i motivi per i quali il tema del divieto di mandato imperativo fu lasciato

---

[152] Cfr. M. PIRETTI, *Il rapporto Costituente-Paese nelle relazioni dei prefetti, nelle lettere alla Costituente e nella stampa di opinione*, in *La fondazione della Repubblica*, E. CHELI (a cura di), Bologna, 1979, pp. 443 e ss.

[153] V. CRISAFULLI, *Per una Costituzione democratica*, in «Rinascita», n. 5, 1946, pp. 143 e ss. Sul tema v. ancora V. CRISAFULLI, *I partiti nella Costituzione*, in *Studi per il ventesimo anniversario dell'Assemblea costituente*, vol. II, Firenze, 1969, pp. 107 e ss.

[154] P. PETTA, *Le ideologie costituzionali nella sinistra italiana (1982-1971)*, Roma, 1975, p. 98.

[155] V. CRISAFULLI, *Aspetti problematici del sistema parlamentare in Italia*, in *Studi in onore di Emilio Crosa*, vol. I, Milano, 1960, pp. 606 e ss. L'A. si chiede, rispondendo affermativamente, se può essere censurabile per violazione dell'art. 67, una legge dello Stato che renda valide le dimissioni con data in bianco, rilasciate dalla parlamentare all'atto della candidatura o la revoca degli eletti da parte degli elettori.

[156] L'art. 67 svolge una funzione di difesa «dell'indipendenza del singolo eletto dallo schiacciamento dei gruppi e delle organizzazioni di partito», R. MORETTI, *Art. 67*, in *Commentario breve della Costituzione*, V. CRISAFULLI e L. PALADIN (a cura di), Padova, 1960, p. 67.

cadere nel nulla, sia nei dibattiti alla Costituente sia in quelli che si svolsero tra gli intellettuali e gli esponenti politici della sinistra[157].

Nel tentativo di interpretare l'atteggiamento remissivo della sinistra italiana durante la fase costituente, si evincono due possibili linee interpretative, complementari tra loro. La prima, sostenuta da una autorevole parte della dottrina[158], si basa sulla convinzione che tra i Costituenti di ispirazione marxista si tentò di evitare scontri politici che portassero a fratture insanabili, facendo prevalere la volontà di raggiungere un compromesso positivo, il c.d. "compromesso alto"[159].

La seconda interpretazione si ricollega ad una peculiare posizione della dottrina costituzionalistica, per la quale la rappresentanza non può essere considerata come "fatto giuridico" nella sua complessità e consequenzialità, sia a livello della Costituzione formale che materiale. La scienza del diritto costituzionale ha dimostrato una evidente contrarietà ad un'analisi approfondita proprio in merito al nodo cruciale della rappresentanza: «il tema dei caratteri fondamentali della rappresentanza è singolarmente ignorato o solo superficialmente sfiorato», pertanto «le soluzioni, di tutti gli specifici problemi di diritto costituzionale (ad esempio i rapporti tra il singolo rappresentante e il gruppo parlamentare e il partito, le prassi relative alle "rotazioni" degli eletti in Parlamento, l'influenza dell'uscita e dell'espulsione dal gruppo e dal partito sul mandato elettivo, la sorte degli eletti in partiti anticostituzionali, il rapporto tra voto palese e voto segreto, la responsabilità anche penale per il cosiddetto voto di scambio, ecc.) lasciano inevitabilmente insoddisfatti, a seconda dei punti di vista, o perché troppo tradizionali (orientate cioè

---

[157] V. in particolare R. MARTINELLI, M. RIGHI (a cura di), *La politica del partito comunista nel periodo costituente*, Roma, 1992, pp. 30 e ss. Si consideri a tal proposito che in Francia, nello stesso periodo, il modello istituzionale proposto dal Partito Comunista nel corso dell'elaborazione del primo progetto di Costituzione si fondava su due temi che vengono individuati come *trait d'union* con la tradizione comunista sovietica: da un lato il predominio dell'assemblea unica, dall'altro l'istituto della revoca dell'eletto. Sul tema cfr. S. GUERRIERI, *Le idee costituzionali del PCF e del PCI all'indomani della liberazione*, in *Le idee costituzionali della Resistenza*, C. FRANCESCHINI, S. GUERRIERI, G. MONINA (a cura di), Roma, 1997, p. 367.

[158] N. ZANON, *Il libero mandato parlamentare. Saggio critico sull'art. 67 della Costituzione*, Milano, 1991, p. 229. «Si è visto dunque come nel dibattito all'Assemblea costituente abbiano avuto relativamente poco peso le impostazioni teoriche di fondo, e peso molto maggiore la progressiva maturazione della crisi della politica di unità tra partiti operai e Democrazia Cristiana», P. PETTA, *Le ideologie costituzionali nella sinistra italiana (1982-1971)*, Roma, 1975, p. 117.

[159] P. SCOPPOLA, *La Repubblica dei partiti*, Bologna, 1991, p. 220. In questa prospettiva l'accettazione del libero mandato appariva una necessità contingente, proprio perché l'obiettivo prioritario rimaneva la Costituente «nel quadro di una politica di collaborazione con le forze di democrazia borghese», P. PETTA, *ibidem*.

ai principi del parlamentarismo liberale) o perché troppo realistiche, funzionali cioè alle trasformazioni di cui la rappresentanza subisce di fatto le conseguenze»[160].

Peraltro, l'interpretazione dell'istituto della revoca quale corollario del mandato di partito non fu propria solamente dei Costituenti di ispirazione marxista[161]: durante il periodo costituente anche Mortati, attribuendo un ruolo centrale al legame tra rappresentanti e partito, non escludeva la possibilità di revoca tacita del mandato elettorale in caso di dimissioni o di espulsione dal partito[162].

In seguito Mortati mutò opinione, sia in merito al problema della democrazia interna ai partiti, sia sul principio della revoca del mandato elettorale[163].

A prescindere dalle differenti posizioni degli studiosi dell'epoca, la maggior parte della dottrina è concorde nel considerare il partito quale asse portante dell'ordinamento democratico, prefigurandone pertanto un eventuale riconoscimento a livello costituzionale.

I contributi dottrinali relativi alla rappresentanza politica e all'art. 67 Cost., seppure nelle loro inevitabili differenziazioni, mostrano altresì un comune denominatore: si tratta del tentativo di attribuire una efficacia reale al libero mandato nella democrazia italiana di quel tempo, con particolare riferimento alla incostituzionalità di ogni eventuale norma che riconoscesse le deleghe in bianco di partito e la revoca degli eletti per espulsione o per dimissioni dal partito[164].

Mortati, nel riaffermare la libertà e l'indipendenza dell'eletto, sottolinea che non è esatto considerare il divieto di mandato imperativo, sancito dall'art. 67 Cost., «come un relitto storico, se anche è vero che ha mutato di significato»[165]. Per far sì che prevalgano valutazioni ispirate all'interesse generale piuttosto che agli interessi

---

[160] G. ZAGREBELSKY, *La sovranità e la rappresentanza politica*, in *Lo stato delle istituzioni italiane*, AA. VV., Milano, 1994, p. 83.

[161] G. PASQUINO, *Rappresentanza e interessi*, in *Rappresentanza e democrazia*, Roma, 1992, pp. 12 e ss.

[162] «Accolto il sistema proporzionalistico e considerati i deputati come rappresentanti dei partiti, sorge il problema se l'espulsione di un deputato dal partito faccia cessare il rapporto elettorale, cioè la qualità di deputato, in considerazione del presupposto dell'equilibrio politico, onde è composta l'assemblea, equilibrio determinatosi in seguito all'espressione della volontà popolare e che potrebbe venir turbato dalla espulsione dal partito di deputati che si sottraggono alla disciplina», intervento dell'on. Mortati in AA. VV., *La Costituzione della Repubblica nei lavori preparatori della Assemblea Costituente*, vol. I, Camera dei deputati (a cura della), Roma, 1976, p. 87.

[163] È significativo il fatto che Mortati fu anche il più convinto assertore dell'obbligo di giuramento di fedeltà alla Costituzione. Sugli sviluppi in Assemblea costituente, v. l'ampia ricostruzione di N. ZANON, *Il libero mandato parlamentare. Saggio critico sull'art. 67 della Costituzione*, Milano, 1991, pp. 206-210.

[164] C. MORTATI, *Note introduttive a uno studio sui partiti politici nell'ordinamento italiano*, in *Scritti giuridici in memoria di V. E. Orlando*, vol. II, Padova, 1957, pp. 131 e ss. Sul punto v. P. RIDOLA, *Democrazia e rappresentanza nel pensiero di Costantino Mortati*, in *Il pensiero giuridico di Costantino Mortati*, M. GALIZIA, P. GROSSI (a cura di), Milano, 1990, pp. 260 e ss.

[165] C. MORTATI, *op. cit.*, p. 134.

particolaristici di partito, lo Stato dovrebbe attribuire una priorità all'esigenza di autonomia del singolo rispetto alla logica del sistema rappresentativo proporzionalistico[166]. Su questa posizione sembrano orientarsi anche Basso e Crisafulli i quali, andando oltre la valutazione fortemente critica del libero mandato degli anni della Costituente, ne colgono il significato della sua complessità all'interno delle democrazie pluraliste, ben al di là dell'istituto del *recall*: «la portata dell'art. 67 sarebbe soltanto negativa e residuale, nel senso di escludere che l'ordinamento giuridico statale possa conferire comunque efficacia, sanzionandoli, ai vincoli derivanti dalla disciplina di partito e di gruppo»[167].

A partire dai primi anni della Repubblica fino agli anni ottanta del secolo scorso, il divieto di mandato imperativo è servito comunque a mantenere aperto un canale di comunicazione diretto tra rappresentanti e rappresentati, conferendo un minimo di dinamicità al rigido sistema dei partiti. La recente fase di ricollocamento dei partiti e di destrutturazione della forma-partito (così come affermatasi a partire dal secondo dopoguerra del secolo scorso), ha determinato un vero e proprio processo di migrazione degli eletti verso forze politiche già esistenti o create *ex novo* durante le legislature. Tale inversione di tendenza, rispetto alla tradizione politico-partitica precedente, pone due ordini di problemi. Il primo riguarda il peculiare ruolo del gruppo parlamentare nella dinamica partito-gruppo, poiché quest'ultimo si è strutturato per un lungo periodo come variabile dipendente del partito, come soggetto meramente esecutore dell'indirizzo del partito all'interno delle Assemblee parlamentari.

Il secondo attiene al diverso significato che assume l'art. 67 Cost. nelle dinamiche politiche più recenti: per un verso, esso non può più essere relegato ad una funzione residuale all'interno del binomio partito-gruppo; per altro verso, recentemente si sono ammesse interpretazioni in senso restrittivo del divieto di

---

[166] «La posizione giuridica rivestita dai membri del Parlamento non può essere esattamente interpretata se non si tenga conto degli molteplici rapporti in cui essi vengono a trovarsi in ragione, da parte, della loro derivazione dal corpo elettorale e della loro appartenenza ai partiti, per cui si fanno valere le scelte popolari e, dall'altra, della loro qualità di membri del supremo organo costituzionale, cui è demandata la determinazione delle linee direttive della politica nazionale», C. MORTATI, *Art. 67*, in *Commentario della Costituzione*, diretto da G. BRANCA, Bologna, 1984, p. 179.

[167] V. CRISAFULLI, *I partiti nella Costituzione*, in *Studi per il ventesimo anniversario dell'Assemblea costituente*, vol. II, Firenze, 1969, p. 128. «A nostro avviso, le ragioni che indussero alla formulazione dell'art. 67 Cost. furono cinque: *1*) il timore che si ripristinassero forme di corporativismo; *2*) l'efficacia consolidata di analoghe disposizioni costituzionali straniere (specie francesi); *3*) la fiducia nella validità della tradizione albertina (art. 41, St. 1848) (…); *4*) il timore che dal regionalismo si passasse al federalismo (...); *5*) l'eccessiva influenza dei partiti sui parlamentari (tesi di Mortati)», A. SPADARO, *Riflessioni sul mandato imperativo di partito*, in «Studi di politica costituzionale», n. 67, 1985, p. 40.

mandato imperativo, presupponendo vincoli nei confronti degli eletti, proprio in relazione alla prassi diffusa del fenomeno della trasmigrazione dei parlamentari[168].

[168] S. CURRERI, *Democrazia e rappresentanza politica: dal divieto di mandato al mandato di partito*, Firenze, 2004, pp. 18 e ss. Sul tema si rinvia alle proposte di modificazione dei regolamenti parlamentari, di cui al cap. 5 del presente elaborato.

2.3 L'ORIENTAMENTO DELLA GIURISPRUDENZA COSTITUZIONALE IN MERITO ALL'ART. 67 E LE PROPOSTE DI RIFORMA.

Il principio del divieto di mandato imperativo non può essere considerato solamente come tutela dello «*status* individuale del parlamentare dalle vicende del suo rapporto con il gruppo di appartenenza, ma possiede altresì, negli ordinamenti democratici, un'ulteriore valenza nel campo dei rapporti fra soggetti del pluralismo, come strumento di garanzia della mobilità del sistema politico»[169].

L'analisi degli effetti dell'art. 67 Cost. sul rapporto rappresentativo che intercorre tra elettori, partiti ed eletti, evidenzia come gli accordi e le intese tra partito e rappresentanti possano essere di duplice natura: di carattere pubblicistico e di carattere privatistico[170]. Nel primo caso, in considerazione dell'art. 67, non sarebbe ammessa alcuna disciplina legislativa di tipo pubblicistico che preveda la possibilità di introdurre vincoli tra rappresentanti e partito, attraverso una fonte normativa di carattere generale.

Nel secondo caso, i mandati e le direttive impartite dagli elettori e dal partito agli eletti, sarebbero da considerarsi leciti come obbligazioni naturali e pertanto non sarebbe riconosciuta loro alcuna garanzia giuridica né l'azionabilità.

Resta inteso che i patti e gli accordi tra partito ed eletto non possono essere esclusi, purché la loro osservanza sia rimessa unicamente alla coscienza del singolo parlamentare: «esiste un potere privato di conformazione del rapporto di rappresentanza politica, ma tale potere resta privo di garanzie e di azionabilità»[171].

Su questa prospettiva è sembrata orientarsi la Corte costituzionale con la sentenza n. 14 del 1964, riaffermando il principio della libertà di coscienza del singolo parlamentare. Nella sentenza si rileva la violazione dell'art. 67 Cost. causata «dal fatto che la legge è stata approvata da parlamentari i quali avevano dichiarato di dare il loro voto favorevole soltanto in obbedienza alle direttive del loro rispettivo partito politico», riconoscendo l'invalidità della delibera non perché la volontà dei votanti fosse viziata, «ma perché la votazione era stata influenzata da imposizioni in

---

[169] P. RIDOLA, *Diritti di libertà e costituzionalismo*, Torino, 1997, p. 119.

[170] Sul "mandato imperativo di partito" e la sua (problematica) legittimazione, v. G. AZZARITI, *Cittadini, partiti e gruppi parlamentari: esiste ancora il divieto di mandato imperativo?*, in «Costituzionalismo», 4 novembre 2008, www.costituzionalismo.it, pp. 14-17.

[171] N. ZANON, *Parlamentare (status di)*, in *Digesto delle Discipline pubblicistiche*, vol. X, Torino, 1995, p. 622.

dispregio della norma costituzionale che proclama la libertà dell'eletto e pone il divieto di mandato imperativo»[172].

In merito, la Corte costituzionale riconosce 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 abbia votato contro le direttive del partito».

L'interpretazione della Corte sembra fondarsi sulla «lettera dell'art. 67 che parla di funzioni da esercitare senza vincolo di mandato, ma non "senza mandato"»[173]. La sentenza individua pertanto due differenti tipologie di accordi: i primi, che non hanno alcuna rilevanza formale e pertanto sono ammissibili in via di fatto; i secondi, che comportano conseguenze sul piano giuridico, vincolando il rappresentante, devono considerarsi viziati di illegittimità costituzionale.

L'orientamento della giurisprudenza costituzionale escludeva quindi la possibilità di regolare, attraverso una disciplina di tipo pubblicistico, i legami e i rapporti tra eletto e partito di appartenenza. Retrospettivamente, gli studi ed i contributi sul divieto di mandato imperativo di Crisafulli e Mortati[174] nell'immediato secondo dopoguerra del secolo scorso[175], non si discostano di molto dalla *ratio* individuata dalla sentenza della Corte del 1964: uno degli elementi comuni è certamente l'affermazione della incostituzionalità di una eventuale legge che istituisca la revoca del mandato in seguito all'espulsione dell'eletto dal partito o in caso di mancato rispetto delle istruzioni di voto.

Altro profilo rilevante è quello dei meccanismi sanzionatori: in proposito, le principali difficoltà riguardano l'individuazione sia dei criteri di sanzione sia dei soggetti legittimati a valutare e a sanzionare il comportamento dei parlamentari[176].

Certamente si può far valere nei confronti del parlamentare una responsabilità di tipo politico che si configura, quasi sempre, o attraverso la mancata ricandidatura o attraverso la mancata rielezione.

---

[172] Sentenza n. 14 del 7 marzo 1964, Pres. Ambrosini, in «Giurisprudenza costituzionale», 1964, pp. 132 e ss.

[173] N. ZANON, *Parlamentare (status di)*, in *Digesto delle Discipline pubblicistiche*, vol. X, Torino, 1995, p. 622.

[174] «Le dimissioni dalla carica parlamentare che fossero presentate in conseguenza dell'allontanamento dal partito sono soggette alla regola generale dell'accettazione da parte della Camera competente, e la prassi in materia è nel senso di non accogliere dimissioni che si presumano non spontanee o motivate da dissensi con il partito di appartenenza del dimissionario», C. MORTATI, *Istituzioni di diritto pubblico*, vol. II, Padova, 1973, p. 193.

[175] Cfr. C. ESPOSITO, *I partiti nella Costituzione italiana*, in *La Costituzione italiana. Saggi*, Padova, 1954, p. 230.

[176] Le Camere, chiamate a valutare le dimissioni presentate da un deputato, per prassi «respingono le dimissioni motivate politicamente ed accettano solo le dimissioni fondate su motivi di natura privata, proprio perché vi è il sospetto che la motivazione politica sia frutto di una imposizione del partito o degli elettori sul parlamentare», N. ZANON, *op. cit.*, p. 624.

È necessario evidenziare che, nel corso della XIII legislatura (anche con l'intento di risolvere il problema della mobilità dei parlamentari), è stata presentata una proposta di legge costituzionale di modifica dell'articolo 67, volta ad abolire il principio del divieto di mandato imperativo[177]. I proponenti intendevano mantenere in Costituzione il primo comma dell'art. 67 – il quale riconosce la rappresentanza politica come principio fondato sulla preminenza dell'interesse generale rispetto agli interessi particolari – e altresì di aggiungere un secondo comma di questo tenore: «i parlamentari che comunque alterino i rapporti di forza tra maggioranza e opposizione espressi dal corpo elettorale, o passando ad un altro gruppo, o modificando il voto di fiducia inizialmente espresso nei confronti del Governo, sono dichiarati decaduti dal Presidente della Camera alla quale appartengono e sostituiti da chi nelle elezioni suppletive previste dalla vigente legislazione elettorale si aggiudica il collegio, se risulti vincitore nei collegi uninominali; altrimenti, essi sono senz'altro sostituiti nelle circoscrizioni dai primi non eletti nella medesima lista».

Certamente tale proposta rappresenta una *estrema ratio* nel tentativo di arginare il fenomeno ampiamente diffuso del c.d. "trasformismo politico": infatti, nell'ultimo decennio del secolo scorso esso è diventato il nodo centrale del sistema politico italiano, nonché una delle principali cause dei continui cambiamenti delle maggioranze parlamentari e quindi dell'instabilità governativa.

Successivamente sono state presentate altre proposte di modifica dell'art. 67 Cost. In particolare, in una delle proposte di modifica, si afferma che il principio del divieto di mandato imperativo ha perso di significato, essendo stato introdotto dai Costituenti per tutelare la libertà dei membri del Parlamento al fine di trascendere gli interessi particolaristici, e pertanto esso attualmente «costituisce, nella maggior parte dei casi, l'alibi per migrazioni verso le più variegate formazioni parlamentari, anche non legittimate, la retorica giustificazione delle metamorfosi subite dagli equilibri politici emersi dal voto popolare»[178]. La proposta prevedeva di sostituire totalmente l'art. 67 con una norma che stabilisse che, nel corso della legislatura, i

---

[177] Proposta di legge costituzionale, presentata il 20 aprile 1999, Camera dei deputati, C. n. 5923, d'iniziativa dei deputati Armaroli (AN) e altri. Sul tema, v. anche il disegno di legge costituzionale n. 2544, approvato dal Consiglio dei Ministri il 16 settembre 2003, di cui alle considerazioni conclusive del presente elaborato.

[178] Proposta di legge costituzionale, presentata il 30 dicembre 1999, Camera dei deputati, C. n. 6663, d'iniziativa dei deputati Chiappori (Lega Nord) e altri. Nella relazione di presentazione si afferma, peraltro, che: «La presente proposta di legge costituzionale, quindi modificando alcune norme costituzionali, si propone di contemperare la salvaguardia della irrinunciabile indipendenza di coloro che sono chiamati a rappresentare il popolo con quella effettiva necessità, magistralmente evidenziata da Crisafulli (…) che sta a confermare la perdurante utilità, nel nostro come in altri sistemi politici, di una sede ufficiale di confluenza delle rappresentanze costituita sulla base di regole uniformi».

membri del Parlamento non potessero dichiarare di appartenere a formazioni diverse da quelle indicate ai sensi dell'art. 63, a pena di decadenza dal mandato[179].

Infatti, il relatore proponeva, per quanto attiene ai gruppi parlamentari, di aggiungere all'art 63 Cost. il seguente comma: «Entro due giorni dalla prima seduta, i membri del Parlamento indicano alla Presidenza della rispettiva Camera il gruppo parlamentare cui intendono aderire. I membri del Parlamento eletti o subentrati nel corso della legislatura forniscono l'indicazione di cui al secondo comma entro due giorni dalla proclamazione».

Nel corso del 2000 sono state presentate altre due proposte di modifica.

La prima intende modificare l'art. 60 della Costituzione prevedendo una disposizione in base alla quale nessuno può essere membro del Parlamento per più di due legislature, proponendo anche l'aggiunta di un comma all'art. 67 circa l'ammissibilità della decadenza dal mandato per i membri del Parlamento che aderiscono a uno schieramento diverso da quello in cui sono stati eletti[180].

La seconda proposta è incentrata sull'introduzione di vincoli per i parlamentari nei confronti dei propri elettori[181].

Più in generale, è opportuno richiamare l'attenzione sul nodo della rappresentanza politica e quindi sul vincolo rappresentativo che lega gli eletti agli

---

[179] La proposta di legge costituzionale, n. 6663 prevedeva che l'art. 67 fosse sostituito dal seguente: «Art. 67. I membri del Parlamento rappresentano il popolo e sono soggetti soltanto alla loro coscienza. Nel corso della legislatura i membri del Parlamento non possono dichiarare di appartenere a formazioni diverse da quella indicata ai sensi dell'articolo 63, a pena di decadenza del mandato. Ogni membro del Parlamento può dimettersi dal mandato con dichiarazione comunicata alla Presidenza della rispettiva Camera. Nei casi di decadenza o dimissioni si procede alla sostituzione dei parlamentari secondo il sistema elettorale vigente». Tale proposta è stata poi ripresa nell'emendamento 1.1 a firma degli onorevoli Fontan e Chiappori al p.d.l. n. 5923 (Armaroli e altri) adottato come testo base. Gli stessi presentatori vi hanno rinunziato, risultando assenti nella seduta della commissione Affari costituzionali della Camera del 4 luglio 2000 dedicata al suo esame. Sul punto v. S. CURRERI, *Democrazia e rappresentanza politica: dal divieto di mandato al mandato di partito*, Firenze, 2004, p. 19.

[180] Proposta di legge costituzionale, presentata il 20 gennaio 2000, Camera dei deputati, C. n. 6694, d'iniziativa dei deputati Pisapia (RC) e altri. All'art. 60 Cost. è aggiunto, in fine, il seguente comma: «Nessuno può essere eletto membro del Parlamento per più di due legislature consecutive, salvo il caso di scioglimento delle Camere che intervenga nella prima metà della legislatura». All'art. 67 Cost. è aggiunto, in fine, il seguente comma: «La legge può prevedere la decadenza dal mandato dei membri del Parlamento che, tenuto conto della legge elettorale vigente, aderiscono a uno schieramento o ad una coalizione diversa da quella nell'ambito della quale sono stati eletti».

[181] Proposta di legge costituzionale, presentata il 27 gennaio 2000, Camera dei deputati, C. n. 6718, d'iniziativa dei deputati Scalia (Verdi) e altri. La modifica prevedeva di aggiungere il seguente comma all'art. 67 Cost.: «La legge può stabilire vincoli specifici dei parlamentari nei confronti dei propri elettori». La proposta si inserisce nella incresciosa vicenda "Bagliani-Bampo", per la quale si era ipotizzata una compravendita di voti tra ex deputati eletti nel partito Lega Nord.

elettori[182]. Appare evidente che i sopracitati progetti di riforma ripropongono la problematica della ammissibilità a livello costituzionale dell'istituto della revoca dell'eletto, nel caso in cui il parlamentare venga meno non solo agli impegni presi con il partito, altresì a quelli assunti dinanzi all'elettorato, cambiando gruppo parlamentare e alterando così i rapporti tra maggioranza ed opposizione.

Per un verso, si configura l'ipotesi dell'introduzione del mandato imperativo – che peraltro era già stato considerato da una parte della dottrina durante il periodo costituente – allo scopo di porre fine al fenomeno degenerativo della mobilità parlamentare, con tutti gli evidenti limiti che tale proposta comporterebbe. Per altro verso, si riscontra il superamento della tradizionale concezione del partito di massa fortemente ideologizzato e, pertanto, una diversa relazione tra società civile e istituzioni, con una rappresentanza politica fondata essenzialmente su un rapporto diretto tra corpo elettorale e singoli deputati[183].

A partire dal principio della rappresentanza, intesa come contemperamento di una complessità di rapporti che ruotano intorno al partito politico, si aprono pertanto prospettive ulteriori e rilevanti: si tratta della (ri)definizione dei ruoli che vengono ad assumere, nell'attuale assetto costituzionale, il gruppo parlamentare e quindi il singolo parlamentare[184].

---

[182] Sulle prospettive di riforma, comunque correlate ai "patologici" fenomeni di trasformismo parlamentare di quel periodo, cfr. L. CIAURRO, *Art. 67*, in *Commentario alla Costituzione*, vol. II, R. BIFULCO, A. CELOTTO, M. OLIVETTI (a cura di), Roma, 2006, pp. 1295-1297.

[183] In merito v. D. NOCILLA, *Il libero mandato parlamentare*, in *Il Parlamento. Atti del XV convegno annuale AIC*, Padova, 2001, pp. 75-78; R. BIN, *Rappresentanza e Parlamento. I gruppi parlamentari e i partiti*, in atti del convegno *La democrazia dei partiti e la democrazia nei partiti*, Firenze, 19 ottobre 2007, www.forumcostituzionale.it, pp. 5 e ss.

[184] «[i partiti], infatti, hanno profondamente trasformato la rappresentanza politica, consentendo il superamento del tradizionale problema se il rappresentante sia legato al rappresentato da un rapporto vincolato ovvero goda di una situazione di autonomia. I partiti politici, interponendosi tra elettori ed eletti, trasformano tali due termini: gli elettori non sono più considerati in modo individuale o indifferenziato, ma si associano secondo distinti orientamenti politici; gli eletti, per perseguire finalità generali, grazie al divieto di mandato imperativo, si svincolano dagli interessi particolari, sia individuali degli elettori, sia collettivi di natura territoriale o di categoria, ma non dai partiti politici che degli elettori sintetizzano ed esprimono gli interessi generali. Non esiste un rapporto diretto tra elettori ed eletto al di fuori dei partiti politici (...)», S. CURRERI, *Rappresentanza e mobilità parlamentare*, in *Democrazia, rappresentanza, responsabilità*, L. CARLASSARE (a cura di), Padova, 2001, p. 91. «Con l'avvento dei partiti politici, quindi, il divieto di mandato imperativo perde il suo carattere assoluto e, con esso, la sua originaria motivazione storico-costituzionale», S. CURRERI, *Democrazia e rappresentanza politica: dal divieto di mandato al mandato di partito*, Firenze, 2004, p. 81.

2.4 LE PRINCIPALI TEORIE RIGUARDANTI LA NATURA GIURIDICA DEL GRUPPO PARLAMENTARE. IL RAPPORTO TRA GRUPPO E PARTITO.

I gruppi parlamentari rappresentano il principale strumento di collegamento tra partiti e istituzione parlamentare, tra la politica e il diritto, tra il singolo parlamentare e la volontà assembleare: proprio per questo – o nonostante ciò – la qualificazione giuridica dei gruppi risulta particolarmente complessa.

È necessario rammentare che le incertezze sulla natura giuridica dei gruppi parlamentari derivano, con ogni probabilità, sia dalla loro evoluzione storica sia da difficoltà interpretative e teoriche. I gruppi, intesi come soggetti giuridici atipici, derivano infatti più da esigenze pratiche che da profonde riflessioni teoriche: essi trovano una loro collocazione all'interno del regolamento della Camera dei deputati così come modificato, a fini operativi, negli anni 1920-22, anche a seguito dell'introduzione della legge elettorale proporzionale del 1919. Peraltro, tutte le principali teorie riguardanti la natura giuridica del gruppo parlamentare non possono non considerare il gruppo come il centro del sistema democratico-parlamentare, destinatario quindi di prerogative tali da garantire il più alto grado di funzionalità, efficienza e libertà[185].

Le relazioni esistenti tra partiti e gruppi parlamentari – così come hanno caratterizzato la nascita e l'evoluzione di questi ultimi – hanno condizionato inevitabilmente le indagini sulla natura giuridica dei gruppi. In effetti, l'esame complessivo dei contributi dottrinali circa la configurazione giuridica dei gruppi parlamentari individua differenti correnti di pensiero, distinte in base alla maggiore o minore importanza attribuita al rapporto in questione[186].

Pur ammettendo che, attualmente, la problematica può risultare addirittura superata (parallelamente al declino della "formula" partito), le argomentazioni introduttive ad ogni analisi sulla qualificazione giuridica dei gruppi possono essere

---

[185] In questo senso v. la ricostruzione di F. GARELLA, *La posizione del parlamentare e il ruolo dei gruppi*, in *Studi pisani sul Parlamento*, E. ROSSI (a cura di), Pisa, 2007, p. 247. «Si possono (…) identificare quattro principali elementi tipici: *a*) necessità giuridica del sistema dei gruppi (…); *b*) forma associativa del singolo gruppo (…); *c*) autonomia istituzionale del singolo gruppo (…); *d*) fine politico del singolo gruppo. Ponendo l'accento sull'uno o sull'altro di questi elementi, si perviene a conclusioni del tutto diverse, in ordine alla configurazione giuridica del gruppo parlamentare (...)», G. F. CIAURRO, *I gruppi parlamentari*, in *Le istituzioni parlamentari*, Milano, 1982, pp. 267-268.

[186] A. CIANCIO, *I gruppi parlamentari*, Milano, 2008, pp. 36 e ss. Quanto ai rapporti tra sovranità dello Stato e ordinamenti particolari in una prospettiva storica, v. P. RIDOLA, *Democrazia pluralistica e libertà associative*, Milano, 1987, p. 30.

individuate come segue. Il gruppo parlamentare è, per un verso, una struttura organizzativa tipica delle assemblee rappresentative e, per un altro, è la "proiezione" in Parlamento dei partiti («espressioni di un associazionismo politico che non può essere definito semplicemente come "privato" stante la sua rilevanza costituzionale, ma che si realizza in una logica di autodeterminazione individuale e collettiva fondata su una adesione volontaria»)[187]. Retrospettivamente, il problema della natura giuridica è uno dei nodi centrali intorno al quale si è concentrato l'interesse dei costituzionalisti nel corso della seconda metà del secolo precedente.

La dottrina costituzionalistica ha incontrato evidenti difficoltà nell'applicare a questo tipo di soggetti gli schemi interpretativi elaborati dal diritto pubblico, come è dimostrato dalla grande varietà di soluzioni che sono state proposte[188], e che saranno oggetto di trattazione nelle pagine che seguono.

In particolare, la dottrina ha individuato due principali ambiti interpretativi: il primo tende a considerare il gruppo parlamentare come un soggetto di natura privatistica, e quindi incluso tra le associazioni non riconosciute – in parallelo con la natura del partito politico – il secondo evidenzia gli aspetti relativi alla sfera pubblicistica del gruppo parlamentare nella sua funzione di organo delle Camere.

Se i partiti si collocano in una posizione mediana tra Stato e società – poiché sono sia parte dello Stato-apparato sia radicati nella società civile – i gruppi parlamentari, in quanto "proiezione" dei partiti nelle istituzioni parlamentari, riproducono allora la duplice natura del partito, configurandosi come articolazioni del pluralismo politico presente nella società ma anche come elementi strutturali dell'organo rappresentativo[189].

---

[187] La definizione "riassuntiva", comprensiva delle due descrizioni "tipiche" dei gruppi fornite dalla dottrina, è di G. G. FLORIDIA, *L'autonomia dei gruppi parlamentari nell'ambito dell'autonomia delle Camere*, in *Studi pisani sul Parlamento*, E. ROSSI (a cura di), Pisa, 2007, p. 345.

[188] Per una prima rassegna dell'imponente bibliografia sul tema v. A. PIZZORUSSO, *I gruppi parlamentari come soggetti di diritto. Pagine di un saggio giuridico*, Pisa, 1969, pp. 7-9; G. NEGRI, *Profilo del gruppo parlamentare nel secondo novecento*, in *Il Parlamento nella Costituzione e nella realtà: atti, regolamenti e prassi della Camera nella VII legislatura*, Milano, 1979, p. 263. È interessante notare come affronta il tema parte della dottrina più recente: «La prima definizione li vuole soggetti privati esercenti pubbliche funzioni, con una dizione presa in prestito dal diritto amministrativo. la seconda li definisce organi di partito, direi che questa forse è un po' datata. La terza: organi di partito e della Camera al contempo. La quarta: "proiezione parlamentare" del partito. La quinta: organi delle Camere, come le commissioni, le giunte e così via, e questa pure è forse superata. Un'altra ancora come associazioni private. Una ulteriore come enti pubblici indipendenti che svolgono attività di interesse delle Camere. Quella finale, che ha una valenza meramente "politologica", come "organi cerniera" tra le Camere ed i partiti», L. CIAURRO, *I gruppi nella programmazione dei lavori e nel procedimento legislativo*, in *Studi pisani sul Parlamento*, E. ROSSI (a cura di), Pisa, 2007, p. 304.

[189] V. COZZOLI, *I gruppi parlamentari nella transizione del sistema politico-istituzionale: le riforme regolamentari della Camera dei deputati nella XIII legislatura*, in *Quaderno n. 25* del *Centro di ricerca sulle*

È quindi necessario soffermarsi brevemente sugli orientamenti espressi dalla dottrina alla luce dell'evoluzione delle istituzioni parlamentari e dei mutamenti intervenuti nel sistema politico: in questa prospettiva, è altresì utile affrontare il tema della natura giuridica attraverso un'analisi più ampia, che consideri i rapporti tra soggetti politici ed istituzioni, e tra sfere d'interesse del diritto pubblico e di diritto privato[190].

Le prime tesi sulla qualificazione giuridica fanno riferimento alla natura prettamente privatistica del gruppo: i gruppi sono considerati inesistenti nelle strutture organizzative delle Camere, i cui regolamenti li considerano come semplici dati di fatto[191]. In questo senso, il gruppo parlamentare non è organo della Camera o del Senato, né organo del partito, piuttosto esso può essere definito come una "associazione di diritto privato non riconosciuta"[192].

L'ipotesi che il gruppo sia organo della Camera può essere esclusa in quanto esso agisce sempre in nome proprio – o eventualmente in nome e per conto del partito di cui è espressione – nel senso che le sue decisioni non possono essere attribuite alla Camera o al Senato, e pertanto il gruppo non è legittimato ad esprimere la volontà generale dell'organo al quale appartiene[193].

Argomenti a supporto di tale impostazione sono: *I*) i gruppi hanno propri organi, distinti da quelli delle Camere; *II*) hanno propri regolamenti, spesso mancanti del requisito della pubblicità; *III*) hanno propri uffici, diversi da quelli delle Camere, e propri impiegati a tutti gli effetti dipendenti del gruppo; *IV*) hanno un proprio bilancio, amministrato in piena autonomia senza alcun obbligo di rendiconto[194].

---

amministrazioni pubbliche "Vittorio Bachelet" della LUISS-Libera Università Internazionale degli Studi Sociali Guido Carli, Milano, 2002, pp. 129 e ss.

[190] C. MORTATI, *Istituzioni di diritto pubblico*, vol. II, Padova, 1976, pp. 879 e ss.; G. D. FERRI, *Studi sui partiti politici*, Roma, 1950, pp. 155 e ss.; A. SAVIGNANO, *I gruppi parlamentari*, Napoli, 1965, pp. 216-217. «Vi è una sostanziale differenza nell'approccio alla questione (...) da parte degli autori che sostengono le tesi pubblicistiche e di quelli che invece sostengono le tesi privatistiche: per i primi i gruppi parlamentari esistono in quanto previsti e riconosciuti dall'ordinamento parlamentare, per i secondi, invece, i gruppi parlamentari sussistono indipendentemente dalle previsioni regolamentari e sono frutto di libertà di associazione che tipicamente si riscontra negli organi politici rappresentativi», S. BANCHETTI, *La natura giuridica dei gruppi parlamentari*, in *Il Parlamento della Repubblica: organi, procedure, apparati*, vol. II, Camera dei deputati (a cura della), Roma, 2008, p. 692.

[191] D. RESTA, *Saggi sui gruppi parlamentari: i gruppi parlamentari nella Costituzione, nei regolamenti parlamentari, negli statuti dei partiti politici*, Città di Castello, 1983, p. 28.

[192] La definizione è di G. U. RESCIGNO, *Gruppi parlamentari*, voce in *Enciclopedia del diritto*, vol. XIX, Milano, 1969, p. 794.

[193] A. CERRI, *Poteri dello Stato (conflitto tra)*, voce in *Enciclopedia giuridica Treccani*, vol. XXIII, Roma, 1990, p. 34; R. BIN, G. PITRUZZELLA, *Diritto pubblico*, Torino, 2004, p. 161.

[194] G. U. RESCIGNO, *op. cit.*, p. 795.

Il gruppo non può essere definito neanche organo del partito per due motivi fondamentali. In primo luogo il gruppo è un organo di partito non eletto dal partito, ma eletto dagli elettori per il partito, pur ammettendo che quest'ultimo – attraverso la sua organizzazione ed il controllo delle preferenze – esercita una notevole influenza sul gruppo stesso. In secondo luogo, il partito non ha alcun potere legale sul gruppo, ma può agire sui parlamentari in quanto membri del partito, pertanto la sua capacità di comando è indiretta, anche se di fatto non meno efficace.

È necessario rammentare che: i gruppi parlamentari sono elementi necessari (in quanto le Camere sono organicamente divise in gruppi), permanenti ed essenziali (perché tutta l'attività parlamentare è condizionata dall'esistenza e dalle decisioni dei gruppi)[195]. Poiché i gruppi sono l'espressione parlamentare dei partiti, essi riproducono a tale livello lo stesso rapporto che intercorre tra partiti e Stato: i gruppi rappresentano la struttura portante delle Camere, ma contemporaneamente non sono organi delle Camere. Così ragionando, la qualificazione giuridica dei gruppi si risolve in tale contraddizione: i reali soggetti politici che muovono le Camere sono i gruppi (e, attraverso i gruppi, i partiti) ma i soggetti che lo Stato riconosce sono le Camere ed i suoi organi. Come i partiti non sono organi dello Stato, così i gruppi non possono essere considerati organi delle Camere. La sola ipotesi possibile rimane quella di attribuire ai gruppi parlamentari lo *status* di associazioni non riconosciute, disciplinate dalle norme del diritto privato[196].

L'unica perplessità attiene alla compatibilità tra la qualificazione del gruppo come associazione non riconosciuta e l'istituzione del gruppo misto, poiché in quest'ultimo sembra mancante un elemento essenziale dell'associazione, il fine comune. Il gruppo misto può essere considerato alla stregua di un «espediente tecnico», per consentire ai deputati non legati ad alcun gruppo, o che non raggiungono il numero minimo prescritto, di partecipare ai lavori parlamentari in una condizione di parità con gli altri membri[197].

---

[195] «La rilevanza dei gruppi si riduce ad assicurare, nella composizione delle commissioni, il rapporto proporzionale tra le forze politiche presenti nell'assemblea e le stesse forze che devono essere rappresentate in ciascuna commissione. Il gruppo parlamentare è solo il termine di riferimento, onde realizzare tale proporzione. (…) non si può (…) avvicinare commissioni e gruppi parlamentari, considerando le commissioni come gli organi in cui la Camera si articola in senso verticale ed i gruppi come gli organi in cui la stessa Camera è strutturata in senso orizzontale», P. RESCIGNO, *L'attività di diritto privato dei gruppi parlamentari*, in «Giurisprudenza costituzionale», 1961, pp. 295-296.

[196] G. U. RESCIGNO, *Gruppi parlamentari*, voce in *Enciclopedia del diritto*, vol. XIX, Milano, 1969, pp. 795-796.

[197] «(…) il gruppo misto non è un'associazione volontaria ma necessaria, ma non è detto che tutte le associazioni necessarie siano inammissibili. (…) mentre rispetto agli altri gruppi vi è la necessità di associarsi ma non quella di associarsi in quel determinato gruppo, rispetto al gruppo misto sussistono ambedue le necessità, e quella di associarsi e quella di associarsi a quel gruppo», G. U. RESCIGNO, *op. cit.*, p. 796.

I gruppi parlamentari sono stati qualificati come "soggetti privati esercenti pubbliche funzioni". Così ragionando, il gruppo presenta le caratteristiche di una associazione non riconosciuta, priva di personalità giuridica, analogamente al partito politico. Il gruppo non può essere concepito come organo interno della Camera poiché esso risulta regolato in larga parte da norme di diritto privato: la costituzione, l'organizzazione e gli ambiti di attività non risultano disciplinate da norme di diritto pubblico, pertanto la disciplina dei gruppi contrasta con qualsiasi teoria dell'organizzazione statale. Inoltre, gli atti relativi alla determinazione ed all'attuazione dell'indirizzo politico di ciascun gruppo non possono essere in ogni caso considerati come propri dello Stato[198].

Tale classificazione, pur muovendo da una comune concezione della natura privatistica del gruppo (di cui alle pagine precedenti) perviene ad una conclusione parzialmente divergente, introducendo la figura dell'esercizio privato di pubbliche funzioni: in questo senso, l'esempio più evidente è rappresentato dalla designazione dei membri delle commissioni parlamentari da parte dei gruppi[199].

In realtà, la nozione di "soggetto privato esercente pubbliche funzioni" fu interpretata dagli studiosi dell'epoca come un espediente classificatorio, piuttosto che una figura giuridica avente propri lineamenti e principi ispiratori.

Quanto al gruppo misto, esso rappresenterebbe una eccezione perché le sue attività non rientrano nell'esercizio privato di pubbliche funzioni e la sua natura giuridica è quella di organo delle Camere[200].

La qualificazione del gruppo quale soggetto privato esercente pubbliche funzioni evidenzia, innanzitutto, che i gruppi, quale che ne sia l'origine, si

---

[198] «In realtà per sostenere fino in fondo il carattere pubblicistico delle attività che i partiti politici e i gruppi svolgono quotidianamente, bisognerebbe richiamarsi ad una teoria che in Italia è stata ampiamente discussa: la teoria, cioè, che configura (…) l'indirizzo politico come una vera e propria funzione statuale», P. PETTA, *Gruppi parlamentari e partiti politici*, in «Rivista italiana per le scienze giuridiche», 1970, pp. 237-242. Sul tema v. C. MORTATI, *La Costituzione in senso materiale*, Milano, 1940, pp. 28 e ss.; T. MARTINES, *Indirizzo politico*, voce in *Enciclopedia del diritto*, vol. XXI, Milano, 1971, pp. 135-140.

[199] La figura dell'esercizio privato di pubbliche funzioni mal si adatta alla natura giuridica dei partiti politici, anche perché ciò comporterebbe una adesione alla tesi che riconosce il gruppo come organo di partito. La problematica, pur se datata, non è di poco conto: il significato di esercizio privato di pubbliche funzioni necessita di un più ampio lavoro interpretativo, qualora il privato si sostituisca allo Stato in una attività che viene considerata propria dello Stato stesso e nel caso in cui il privato eserciti un'attività che – per sua natura – non potrebbe esercitare. Ad esempio la partecipazione dei partiti alle elezioni rappresenta una attività istituzionalmente sottratta allo Stato, in quanto sarebbe impensabile attribuire allo Stato il potere di predisporre le candidature politiche. Altresì, risulta difficile stabilire con certezza se una determinata attività è propria dello Stato-apparato o dello Stato-comunità, in quanto tale contrapposizione risulta progressivamente sempre meno netta nello Stato contemporaneo. Sul punto v. P. PETTA, *op. cit.*, pp. 251-253.

[200] Pertanto le associazioni coattive sono considerate ammissibili, P. PETTA, *op. cit.*, pp. 254-255 e 260.

costituiscono in associazioni politiche che (per loro natura) perseguono indirizzi politici particolari in collegamento con i partiti e con le forze sociali non organizzate stabilmente[201]. Per una definizione dello *status* giuridico del gruppo è possibile allora escludere entrambe le possibilità, sia quella di organo del Parlamento e quella di organo del partito: in questa prospettiva, i gruppi possono essere definiti come associazioni politiche, organizzazioni a sé stanti, in stretta connessione con i partiti politici e le altre forze sociali[202]. Pertanto, partiti e gruppi – in qualità di associazioni politiche – rientrano nella categoria dei soggetti privati e sono investiti di una funzione pubblica a rilevanza costituzionale[203]. La caratteristica di associazione privata non viene meno neanche considerando la disciplina alla quale sono sottoposti i gruppi, sia da parte del partito che dei regolamenti parlamentari, ma tale affermazione presuppone la piena volontarietà del vincolo associativo e quindi la libera manifestazione della volontà di associazione[204]. Come è noto, i regolamenti delle due Camere impongono a deputati e senatori l'obbligo di iscrizione ad un determinato gruppo parlamentare, quindi non si tratterebbe di libera scelta da parte dei parlamentari l'appartenenza ad un gruppo, ma (piuttosto) di una preferenza limitata al gruppo di partito o al gruppo misto, in quest'ultimo caso con iscrizione *ope legis* per mancata manifestazione di volontà degli stessi[205].

Il gruppo parlamentare è stato anche definito quale "organo di partito".

Le argomentazioni a sostegno di tale teoria[206] hanno trovato origine in una celebre sentenza del Tribunale di Roma[207] del 1960. La sentenza aveva come oggetto una questione relativa al rapporto di lavoro di una impiegata presso il gruppo del

---

[201] «I gruppi parlamentari hanno tutte le caratteristiche essenziali e tipiche delle associazioni in genere e delle associazioni politiche in ispecie», A. TESAURO, *I gruppi parlamentari*, in «Rassegna di Diritto Pubblico», n. 2, 1967, p. 199.

[202] A. TESAURO, *Il Parlamento, i partiti e i gruppi parlamentari secondo la Costituzione italiana e alla luce dell'esperienza parlamentare*, in *Studi di C. E. Ferri*, Milano, 1973, p. 261.

[203] In questa prospettiva, il Parlamento assume il ruolo di semplice esecutore degli orientamenti espressi dai partiti. Sull'argomento cfr. L. BASSO, *Il partito nell'ordinamento democratico moderno*, in *Indagine sul partito politico. La regolazione legislativa*, tomo primo, Milano, 1966, pp. 5 e ss.

[204] Tesauro ricorre alla figura del soggetto privato esercente pubbliche funzioni, alla quale aveva già fatto ricorso la dottrina per definire la collocazione del corpo elettorale dal punto di vista pubblicistico, per le evidenti difficoltà nel riconoscere allo stesso la natura giuridica di organo statuale. Sul punto v. le argomentazioni di S. ROMANO, *Principi di diritto costituzionale generale*, Milano, 1947, pp. 102 e 122; V. CRISAFULLI, *La sovranità popolare nella Costituzione italiana*, in *Scritti giuridici in memoria di V. E. Orlando*, vol. I, Padova, 1957, p. 407.

[205] D. RESTA, *Saggi sui gruppi parlamentari: i gruppi parlamentari nella Costituzione, nei regolamenti parlamentari, negli statuti dei partiti politici*, Città di Castello, 1983, pp. 30-31; «(…) il gruppo misto contraddice ai principi sui quali si fonda il sistema dei gruppi parlamentari», A. SAVIGNANO, *I gruppi parlamentari*, Napoli, 1965, p. 54.

[206] In particolare, P. RESCIGNO, *L'attività di diritto privato dei gruppi parlamentari*, in «Giurisprudenza costituzionale», 1961, pp. 296 e ss.

[207] Tribunale di Roma, 29 aprile 1960, Pres. Facchiano Niro.

Movimento Sociale Italiano al Senato e prevedeva, tra l'altro, che «i gruppi parlamentari sono organi interni delle Camere, sforniti di personalità giuridica, istituiti con lo scopo di rendere più funzionale l'attività delle stesse e di consentire ai partiti politici di essere tutti proporzionalmente rappresentati in ogni commissione legislativa» e che «il gruppo parlamentare non può essere considerato alla stregua delle associazioni non riconosciute, in quanto la disciplina dell'art. 36 cod. civ. opera solo se l'associazione di persone non rientri in alcuna delle tipiche forme ipotizzate nel diritto pubblico o privato, mentre i gruppi hanno la natura di organi interni delle Camere e sono perciò organi dello Stato»[208]. Senza entrare nel merito della questione[209], è sufficiente notare che la *ratio* della sentenza induce a concludere che i gruppi parlamentari, in quanto organi delle Camere e quindi organi dello Stato, nell'assunzione del loro personale pongono in essere negozi di diritto privato.

La dottrina ha colto l'occasione per affrontare alcune questioni eluse dal Tribunale con la sentenza del 1960: in particolare, rimaneva da chiarire quale soggetto fosse tenuto a rispondere degli impegni e dei debiti del gruppo parlamentare, e se i dipendenti del gruppo dovessero essere considerati dipendenti delle Camere o meno. L'assunzione e la retribuzione dei dipendenti del gruppo rientrano nelle attività di gestione patrimoniale dello stesso: infatti, il fondo patrimoniale del gruppo, costituito anche con i contributi dei parlamentari, non può rientrare nel patrimonio della Camera, ed i dipendenti stipulano generalmente con il

---

[208] Appare evidente che il magistrato ha preferito riconoscere ai gruppi la duplice natura giuridica di organi dello Stato e dei partiti, contraddicendo la gran parte della dottrina che fino ad allora si era espressa sul tema. Sul punto v. D. RESTA, *Saggi sui gruppi parlamentari: i gruppi parlamentari nella Costituzione, nei regolamenti parlamentari, negli statuti dei partiti politici*, Città di Castello, 1983, p. 47.

[209] In merito lo status giuridico dei dipendenti di gruppi parlamentari, si è affermata nel tempo una giurisprudenza di particolare interesse, che in questa sede possiamo brevemente ricostruire. V. la sentenza Pret. Roma, 20 aprile 1987, in tale sentenza si afferma che il gruppo, parlamentare o consiliare, è una associazione non riconosciuta - unione di membri di una Camera del Parlamento o di un Consiglio di enti territoriali, formata dagli appartenenti allo stesso partito i quali costituiscono unità politica con una propria organizzazione stabile e disciplina costante di un gruppo - che non costituisce però articolazione organica né della Camera né del partito. V. la sentenza Corte costituzionale n. 187 del 1990, con la quale si precede che i gruppi consiliari sono organi del Consiglio regionale, caratterizzati da una peculiare autonomia in quanto espressione, nell'ambito del Consiglio medesimo, dei partiti che hanno presentato liste di candidati al corpo elettorale; ciò posto e in ragione dell'autonomia di cui gruppi devono godere, è del tutto naturale che sia ad essi demandata la scelta del personale, nei limiti del contingente loro assegnato. Sul tema cfr. C. PINELLI, *Commento alla sentenza della Corte costituzionale n. 187 del 1990*, in «Giurisprudenza costituzionale», n. 57, 1990, p. 1112. V. la sentenza del Tribunale Civile di Roma, I sez. civile, 15 settembre 1987, ove è riportato che il gruppo, come entità distinta dal partito, si atteggia come centro di imputazioni giuridiche, e quindi come soggetto di diritto distinto dagli associati; quanto all'autonomia patrimoniale e di gestione, esso può qualificarsi come associazione non riconosciuta, al pari del partito di cui è espressione. V. la sentenza del Consiglio di Stato, sez. IV, n. 923, 28 ottobre 1992, nella parte in cui si afferma che le attività gestionali dei gruppi consiliari si svolgono in regime privatistico.

gruppo contratti di diritto privato, senza alcun vincolo che li leghi alla Camera di appartenenza[210]. L'ipotesi del gruppo quale organo interno alle Camere diviene allora insostenibile: in realtà, il gruppo si può qualificare come organo del partito, anche in considerazione delle norme contenute nei vari statuti di partito, nelle parti in cui i partiti includono i gruppi parlamentari nelle proprie organizzazioni[211].

Il successivo dibattito si è incentrato sulla presunta incompatibilità tra la teoria dei gruppi quali organi dei partiti e l'art. 67 Cost.[212]: i vincoli di gruppo, così come la disciplina di partito, si ponevano di fatto in contrasto con il divieto di mandato imperativo. Parte della dottrina ha constatato l'inefficacia dell'art. 67 Cost. nell'ambito dell'ordinamento democratico, poiché i deputati sono legati alla disciplina del gruppo, e le direttive per le attività del gruppo sono imposte dal partito politico[213]. In realtà, quest'ultima considerazione appare poco aderente all'attuale contesto politico-istituzionale, caratterizzato da una minore influenza del partito sul gruppo, tipica dei partiti di massa rigidamente strutturati e caratterizzati da forte identità politica. La recente evoluzione del sistema politico italiano, segnata dal declino dei tradizionali partiti di massa e quindi della forma-partito affermatasi dal secondo dopoguerra del secolo scorso, ha portato la dottrina a riconsiderare la definizione della natura giuridica del gruppo come organo di partito attraverso schemi interpretativi differenti. I partiti hanno assunto gradualmente la forma di comitati elettorali, piuttosto che di organizzazioni stabili dell'attività politica, pertanto il raccordo con il partito di riferimento sembra meno decisivo per definire la natura dei gruppi parlamentari[214]. La stessa disciplina di partito assume attualmente caratteri notevolmente meno rigidi in considerazione del mutato rapporto tra partito e gruppo: le conseguenze più importanti sono certamente l'instabilità e la fluidità dei partiti politici in Parlamento, anche con riferimento al fenomeno della c.d. mobilità parlamentare[215].

---

[210] A proposito della figura dei dipendenti dei gruppi si è verificato una inversione di tendenza: 150 dipendenti dei gruppi parlamentari della Camera e del Senato, retribuiti dai gruppi con contratti di tipo privatistico tra singoli gruppi e dipendenti, nel 1993 sono stati assunti con contratti *ad hoc*, attraverso una delibera dell'Ufficio di Presidenza nel luglio dello stesso anno. Circa la giurisdizione applicabile ai gruppi ed alle obbligazioni in genere, v. S. BANCHETTI, *La natura giuridica dei gruppi parlamentari*, in *Il Parlamento della Repubblica: organi, procedure, apparati*, vol. II, Camera dei deputati (a cura della), Roma, 2008, pp. 684 e ss.

[211] P. RESCIGNO, *L'attività di diritto privato dei gruppi parlamentari*, in «Giurisprudenza costituzionale», 1961, pp. 299-300.

[212] Art. 67 Cost.: «Ogni membro del Parlamento rappresenta la Nazione ed esercita le sue funzioni senza vincolo di mandato».

[213] P. RESCIGNO, *op. cit.*, p. 300; I. W. POLITANO, *Il rapporto tra il partito politico e il gruppo parlamentare*, in «L'Amministrazione italiana», n. 10, 1988, pp. 1472 e ss.

[214] L. CIAURRO, *I gruppi nella programmazione dei lavori e nel procedimento legislativo*, in *Studi pisani sul Parlamento*, E. ROSSI (a cura di), Pisa, 2007, p. 304.

[215] F. LANCHESTER, *L'innovazione istituzionale nella crisi di regime*, Bulzoni, Roma, 1996, pp. 71-72.

L'interpretazione del gruppo come "organo della Camera" è stata sostenuta in dottrina considerando tre principi fondamentali[216]: *1*) i gruppi parlamentari esercitano pubbliche funzioni; *2*) i gruppi sono costituiti esclusivamente da parlamentari, i quali (pertanto) sono titolari di pubblici uffici; *3*) i gruppi sono regolati, oltre che dalla Costituzione, dai regolamenti parlamentari e non anche da atti normativi comuni. I gruppi conservano comunque un certo grado di autonomia in alcuni specifici rapporti – con particolare riferimento alle attività meramente politiche ed alle attività giuridiche di diritto privato – nell'ambito dei quali agiscono come semplici associazioni e non come organi. Il gruppo è definito organo della Camera, di cui viene a costituire una delle articolazioni interne: in questa prospettiva il gruppo non può essere considerato un mero ufficio dell'Assemblea, perché la sua attività non è semplicemente preparatoria al lavoro della Camera, mentre le sue deliberazioni sono direttamente operanti ed hanno rilevanza anche all'esterno, ad esempio nei confronti dei parlamentari designati a far parte delle commissioni[217].

Parte della dottrina ha definito i gruppi parlamentari come istituzioni dell'ordinamento parlamentare aventi la struttura di "associazioni politiche e le funzioni sostanziali di organi delle Camere"[218]. In questa prospettiva, le Camere sono organi complessi dell'ente Stato, che si articolano a loro volta in vari organi tra i quali i gruppi parlamentari: essi rappresentano uno degli strumenti attraverso i quali il Parlamento cura l'attuazione dei suoi fini[219]. La costituzione ed il funzionamento dei gruppi parlamentari nell'ordinamento democratico sono quindi condizioni necessarie, in quanto la loro mancata formazione avrebbe come immediata conseguenza la paralisi del Parlamento. È necessario rammentare che i criteri costitutivi del gruppo sono sia la volontaria adesione sia la condivisione di comuni

---

[216] «(…) se la qualifica di organo deve rispettare gruppi [è corretto sostenere che] essa sia invece loro attribuita nella loro qualità di soggetti preesistenti (in forma di associazioni) e dotati di soggettività anche indipendentemente dalla veste di organi. Opinione questa che trova un riscontro positivo nella norma dell'art. 26 del regolamento della Camera dei deputati il quale prevede la costituzione del gruppo politico come associazione prima che esso assuma le funzioni di gruppo parlamentare», A. PIZZORUSSO, *I gruppi parlamentari come soggetti di diritto. Pagine di un saggio giuridico*, Pisa, 1969, p. 94. Nel senso che i gruppi politici precedono i gruppi parlamentari, v. anche A. SAVIGNANO, *I gruppi parlamentari*, Napoli, 1965, pp. 212-216; G. U. RESCIGNO, *Gruppi parlamentari*, voce in *Enciclopedia del diritto*, vol. XIX, Milano, 1969, p. 780.

[217] A. PIZZORUSSO, *op. cit.*, pp. 86-97.

[218] G. F. CIAURRO, *Sulla natura giuridica dei gruppi parlamentari*, in *Studi per il ventesimo anniversario dell'Assemblea costituente*, vol. IV, Firenze, 1969, pp. 236-237.

[219] Il "carattere istituzionale" di gruppi deriva dall'evoluzione del nostro ordinamento parlamentare da un secolo a questa parte: le Camere presentano sia autonomia normativa, che si esprime nei rispettivi regolamenti, sia autonomia politica, del tutto simile a quella dei gruppi parlamentari. Sul punto cfr. G. F. CIAURRO, *op. cit.*, p. 240.

idee politiche: il gruppo misto rappresenta certamente un'anomalia sia rispetto al criterio di adesione per libera scelta, sia rispetto a quello dell'affinità politica[220].

Il rapporto che intercorre tra partito e gruppo è interpretato secondo una relazione meramente funzionale, poiché l'indirizzo politico del partito viene assunto e fatto proprio dagli iscritti al gruppo parlamentare che rappresenta il partito medesimo in Parlamento. Si tratterebbe pertanto di una complementarità tra gruppo e partito: il partito ha il potere di proporre – *rectius* di imporre – le candidature, mentre il gruppo concorre all'attuazione dell'indirizzo politico nazionale, svolgendo rilevanti funzioni legislative e di controllo[221].

Il nesso funzionale tra partito e gruppo è ripreso da parte della dottrina per contestare la concezione della "unione istituzionale tra gruppo e partito"[222], in considerazione del fatto che i gruppi sono funzionalmente e strutturalmente diversi rispetto ai partiti di riferimento. In base a tale schema interpretativo, i gruppi non dovrebbero essere considerati organi del partito, bensì organi interni alle Camere[223].

La teoria privatistica, con particolare riferimento alla qualificazione del gruppo come soggetto privato investito di pubbliche funzioni, viene ripresa e rielaborata da quella parte di dottrina che definisce il gruppo come una sotto-struttura dell'istituzione Parlamento, quale organo interno della Camera, che a sua volta si compone di una pluralità di soggetti che danno vita ad un ordinamento speciale[224].

Per quanto riguarda la possibilità di collocare i gruppi parlamentari tra gli "enti pubblici indipendenti"[225], è necessario notare che la dottrina ha contestato tale definizione considerando fuorviante l'assunto in base al quale essi siano

---

[220] Cfr. F. COCCO, *La costituzione dei gruppi parlamentari*, in «Democrazia e diritto», n. 3, 1977, pp. 797 e ss.; G. NEGRI, *Profilo del gruppo parlamentare nel secondo novecento*, in «Nuovi studi politici», n. 3, 1978, pp. 37 e ss.

[221] G. F. CIAURRO, *Sulla natura giuridica dei gruppi parlamentari*, in *Studi per il ventesimo anniversario dell'Assemblea costituente*, vol. IV, Firenze, 1969, p. 252.

[222] La tesi è sostenuta da P. BISCARETTI DI RUFFÌA, *I partiti nell'ordinamento costituzionale*, in «Il Politico», n. 1, 1950, p. 16.

[223] In questo senso si esprime A. SAVIGNANO, *I gruppi parlamentari*, Napoli, 1965, pp. 218 e ss.

[224] «(…) la cui funzione essenziale consiste nel rendere possibile il concreto realizzarsi dell'ordinamento camerale nel quale si trova inserito», G. SILVESTRI, *I gruppi parlamentari tra pubblico e privato*, in *Studi per Lorenzo Campagna*, vol. II, Milano, 1980, p. 288.

[225] La tesi dei gruppi quali «associazioni di diritto pubblico» è stata sostenuta da C. MORTATI, *Istituzioni di diritto pubblico*, vol. II, Padova, 1976, p. 59. Virga ha inizialmente inteso i gruppi come "unioni istituzionali", successivamente li ha collocati tra gli "organi costituzionali" in quanto «organi di organi costituzionali»: quest'ultima tesi non risulta aver avuto molto seguito poiché i gruppi parlamentari, pur concorrendo alla funzione legislativa e di conseguenza alla funzione di governo, sembrano mancare dei requisiti della parità e indipendenza previsti per gli "organi costituzionali". Sul tema v. P. VIRGA, *Il partito nell'ordinamento giuridico*, Milano, 1948, p. 183; P. VIRGA, *Diritto costituzionale*, IX ed., Milano, 1979, p. 93.

indispensabili al funzionamento delle Camere e quindi la loro mancata costituzione comporterebbe la perdita del loro carattere rappresentativo, in quanto la pluralità dei gruppi rispecchia la pluralità dei partiti[226]. Né si può attribuire ai gruppi, solamente in considerazione del decisivo ruolo svolto all'interno delle Camere, la personalità giuridica di ente pubblico[227].

Tra i due orientamenti sulla natura giuridica del gruppo, fondati su una interpretazione alternativa tra pubblico e privato, vi è una parte della dottrina che ha affrontato la tematica su un presupposto differente: si tratta della valorizzazione del rapporto tra gruppo e partito, del nesso diretto tra due entità che la Costituzione repubblicana menziona, ma che non collega espressamente, caratterizzate però dal costante interagire[228]. Tale interpretazione sembra conciliare sia gli aspetti del gruppo legati alle funzioni che rientrano nella sfera pubblica sia quelle che riguardano il profilo privatistico[229]. In questa prospettiva i gruppi parlamentari sono definiti "organi al contempo delle Camere e dei rispettivi partiti", riproponendone così la duplice natura e identificando il gruppo come punto di incontro tra Stato e società politica, tra Stato-apparato e Stato-comunità[230].

Peraltro, il carattere c.d. "bifronte" dei gruppi parlamentari[231] ha sollecitato la dottrina a ricostruzioni di compromesso individuando, da un lato, la loro essenzialità per l'organizzazione parlamentare e, dall'altro, la ineliminabile strumentalità rispetto agli obiettivi politici dei partiti.

Ammettendo che il gruppo parlamentare abbia una natura dualistica si realizzerebbe, attraverso una connessione stabile, una sorta di «unione istituzionale» tra i due uffici[232], con l'importante eccezione del gruppo misto, rispetto al quale tale unione non sarebbe possibile[233]. Parte della dottrina ha invece considerato la duplice

---

[226] Per una ricostruzione degli orientamenti della dottrina cfr. D. RESTA, *Saggi sui gruppi parlamentari: i gruppi parlamentari nella Costituzione, nei regolamenti parlamentari, negli statuti dei partiti politici*, Città di Castello, 1983, p. 34.

[227] C. ROSSANO, *Partiti e Parlamento nello Stato contemporaneo*, Napoli, 1972, pp. 289 e ss. A tal proposito, perché un ente possa considerarsi pubblico è necessario un rapporto di dipendenza dell'ente stesso rispetto allo Stato, in base al quale nasce un obbligo per l'ente di perseguire un fine che è anche un fine proprio dello Stato, v. O. RANELLETTI, *Concetto delle persone giuridiche pubbliche amministrative*, in «Rivista di diritto pubblico», n. 1, 1916, pp. 337 e ss.

[228] A. MANNINO, S. TOSI, *Diritto parlamentare*, Milano, 1999, p. 156-159.

[229] S. TOSI, *Diritto parlamentare*, Milano, 1993, pp. 153 e ss.

[230] Pur concordando che i gruppi sono organi delle Camere, Tosi rileva altresì che essi fanno parte anche dell'organizzazione interna dei partiti. Sul punto v. S. TOSI, *op. cit.*, p. 153.

[231] L'espressione si deve a S. SICARDI, *Parlamento (organizzazione e funzionamento)*, in *Digesto delle discipline pubblicistiche*, vol. X, Torino, 1995, p. 16.

[232] P. BISCARETTI DI RUFFÌA, *I partiti nell'ordinamento costituzionale*, in «Il Politico», n. 1, 1950, p. 16.

[233] Al gruppo misto andrebbe riconosciuto «soltanto il carattere di organo della Camera e quindi dell'ente di cui esso fa parte», A. PIZZORUSSO, *I gruppi parlamentari come soggetti di diritto. Pagine di un saggio giuridico*, Pisa, 1969, p. 103.

posizione del gruppo come una «specie di unione personale, risultante dal conferimento alle stesse persone fisiche della titolarità di uffici appartenenti a due distinte organizzazioni»[234].

La dottrina più recente ha posto l'accento, in ogni tentativo di definizione giuridica del gruppo, sulla sua «irriducibile politicità», nonché sulla sua «ulteriorità» rispetto all'ordinamento nel quale opera[235]. Il gruppo parlamentare non può essere considerato organo delle Camere per i seguenti motivi: *a*) il gruppo non può assumere la veste di organo dichiarativo della volontà parlamentare, al pari di una commissione o di una giunta; *b*) il gruppo – in considerazione della sua autonomia politica – non può essere inquadrato nei meccanismi di gerarchia, di sopraordinazione e coordinamento previsti dalle Camere, organizzazioni in senso proprio; *c*) al gruppo non può essere riconosciuto lo *status* di associazione privata, perché ammettendolo sarebbe difficile giustificare l'esistenza del gruppo misto, il quale svolge certamente un ruolo fondamentale all'interno dell'istituzione parlamentare. Per tutto questo, il gruppo può essere definito come "ufficio strumentale", posto in un rapporto di indipendenza rispetto agli altri uffici, sia della Camera che del partito politico[236].

A prescindere dalle differenti conclusioni a cui pervengono le teorie sopra richiamate, il problema della definizione giuridica dei gruppi non ha trovato soluzione neanche a seguito della pronuncia della Suprema Corte: essa sembra aver aderito a quella nozione ambivalente dei gruppi[237], che li identifica o organi delle Assemblee politiche o associazione di fatto, a seconda del profilo considerato[238].

La maggior parte delle ricostruzioni dottrinali ha comunque concordato che i gruppi, in nessun caso, sarebbero in grado di esprimere una volontà direttamente imputabile alle Camere o ai partiti politici, né in alcun modo la loro attività sarebbe in grado di impegnare giuridicamente le une o gli altri.

---

[234] C. MORTATI, *Istituzioni di diritto pubblico*, vol. II, Padova, 1976, p. 852.

[235] A. MANZELLA, *Il Parlamento*, Bologna, 1991, p. 72.

[236] Pur ammettendo che i gruppi sono vincolati all'ordinamento partitico, per disposizioni generali degli statuti dei corrispondenti partiti e degli stessi regolamenti interni dei gruppi, essi sono identificati come uffici strumentali indipendenti con funzioni di «strumentalità procedurale rispetto alla essenziale funzione partitica di determinazione della politica nazionale (art. 49)», A. MANZELLA, *op. cit.*, p. 74.

[237] In questo senso, i gruppi presentano una «natura anfibola», R. BIN, *Rappresentanza e Parlamento. I gruppi parlamentari e i partiti*, in atti del convegno *La democrazia dei partiti e la democrazia nei partiti*, Firenze, 19 ottobre 2007, www.forumcostituzionale.it, p. 7.

[238] Cfr. Cass., S.U., ord. n. 3335, 19 febbraio 2004, nella parte in cui è dichiarato che «(…) vanno distinti due piani di attività dei gruppi parlamentari: uno squisitamente parlamentare, in relazione al quale i gruppi costituiscono gli strumenti necessari per lo svolgimento delle funzioni proprie del Parlamento (…); l'altro, più strettamente politico, che concerne il rapporto del singolo gruppo con il partito politico di riferimento, ed in ordine al quale i gruppi parlamentari sono da assimilare ai partiti politici, cui va riconosciuta la qualità soggetti privati (…)».

Anche valorizzando le argomentazioni proposte di volta in volta dalle diverse tesi, si perviene comunque alla conclusione che i gruppi hanno una natura complessa, che racchiude in sé tanto le caratteristiche della libera associazione, quanto i requisiti dell'organo di partito, nonché quelli di organo delle Camere[239].

La complessità della natura giuridica dei gruppi parlamentari trova allora una peculiare collocazione nell'attuale fase evolutiva del sistema costituzionale italiano: i gruppi sono giuridicamente qualificabili come istituzioni dell'ordinamento parlamentare, con la struttura formale di associazioni politiche e le funzioni sostanziali di organi delle Camere[240].

I recenti sviluppi del ruolo dei gruppi si sono verificati all'interno di un quadro politico estremamente mutato, pertanto l'interpretazione della natura dei gruppi quali entità complesse, autonome ed indipendenti rispecchia (almeno in parte) la prassi affermatasi nelle ultime legislature, con la costituzione di raggruppamenti politici in corso di legislatura e a prescindere da qualsiasi legame iniziale con il partito[241]. In questo senso, il concetto di ufficio strumentale e indipendente rappresenta l'esigenza di qualificare il gruppo parlamentare come soggetto politico autonomo con una natura giuridica complessa, che si concretizza a più livelli: attraverso il suo ruolo all'interno delle Aule parlamentari, nel rapporto con il partito e quindi nella sua funzione di collegamento con la società civile.

---

[239] La ricostruzione conclusiva è di A. CIANCIO, *I gruppi parlamentari*, Milano, 2008, p. 45. Si può aggiungere che «(…) i gruppi parlamentari sono organi interni delle Camere a struttura collegiale dotati di ogni potere decisionale e vincolati all'indirizzo politico del partito, costituenti centro di imputazione di attività nell'ambito delle Camere e che danno vita ad un ordinamento speciale, dotati di potestà regolamentare, la cui costituzione è obbligatoria in base a quanto statuito dalle norme costituzionali e dai regolamenti delle Camere in quanto l'esistenza di essi è necessaria all'esistenza delle Camere stesse», D. RESTA, *Saggi sui gruppi parlamentari: i gruppi parlamentari nella Costituzione, nei regolamenti parlamentari, negli statuti dei partiti politici*, Città di Castello, 1983, pp. 34-35.

[240] G. NEGRI, G. G. CIAURRO, *Gruppi parlamentari*, voce in *Enciclopedia giuridica*, vol. XV, Roma, 1989, p. 6.

[241] Sulla natura giuridica "complessa" dei gruppi v. L. PEDULLÀ, *Sull'evoluzione (o involuzione?) dei gruppi misti nel sistema parlamentare italiano*, in «Rassegna parlamentare», n. 3, 2005, p. 807.

Capitolo III
I GRUPPI NEI REGOLAMENTI E NELLA PRASSI PARLAMENTARE

3.1. Dal dettato costituzionale ai gruppi «autorizzati» – 3.2 Il ruolo dei gruppi nei regolamenti parlamentari del 1971. Evoluzione del rapporto tra gruppi e sistema partitico – 3.3 Trasformazioni e prassi dei gruppi «autorizzati»: applicazioni e disapplicazioni dei regolamenti parlamentari.

3.1 DAL DETTATO COSTITUZIONALE AI GRUPPI «AUTORIZZATI».

A partire dai primi anni della Repubblica è possibile individuare tre periodi distinti del processo evolutivo dei regolamenti parlamentari[242], con il limite temporale della riforma del 1971: una prima fase definita di «non scelta», caratterizzata da un sostanziale adeguamento ai criteri ed alle disposizioni contenute nei regolamenti parlamentari del periodo prefascista[243]; una seconda fase di «integrazione dei primitivi testi con modificazioni ed aggiunte» in adattamento alla prassi ed ai reali meccanismi di funzionamento dell'ordinamento democratico (come ad esempio l'introduzione della Conferenza dei presidenti di gruppo); ed infine una

[242] In questo senso G. G. FLORIDIA, F. SORRENTINO, voce *Regolamenti parlamentari*, in *Enciclopedia del diritto*, vol. XXVI, Roma, 1991, pp. 102 e ss.; M. MANETTI, *Regolamenti parlamentari*, voce in *Enciclopedia del diritto*, vol. XXXIX, Milano, 1988, pp. 639 e ss. Per una schematica ricostruzione della evoluzione del sistema politico italiano nei quarant'anni del secondo dopoguerra, tra i numerosi autori, v. M. COTTA, *Gruppi parlamentari tra democrazia concertata e maggioritaria*, in «Biblioteca della libertà», n. 104, 1989, pp. 104 e 105.

[243] «Nelle sue linee portanti il regolamento della Camera prefascista era l'espressione di un parlamentarismo basato su una concezione atomistica e individualistica dell'esplicazione del mandato parlamentare (...) Nei primi regolamenti parlamentari dell'età repubblicana manca, di conseguenza, un'adeguata disciplina dei gruppi parlamentari e della loro naturale funzione organizzatoria di una dialettica maggioranza-opposizione», V. LIPPOLIS, *Maggioranza, opposizione e governo nei regolamenti e nelle prassi parlamentari dell'età repubblicana*, in *Storia d'Italia – Annali 17. Il Parlamento*, L. VIOLANTE (a cura di), F. PIAZZA (con la collaborazione di), Torino, 2001, p. 617.

terza fase, coincidente con la riforma del 1971, che rappresenta la prima organica rielaborazione repubblicana di testi regolamentari[244].

I gruppi parlamentari, dopo la lunga parentesi del fascismo, si ricostituirono per la prima volta nel luglio del 1946, in Assemblea costituente: su invito del presidente Saragat si formarono dieci gruppi, tra i quali anche quello misto[245].

Nel 1947 se ne aggiunsero altri tre: quello liberale, il PSLI e l'Unione Nazionale. Le norme regolamentari e le condizioni per la costituzione dei gruppi rimasero sostanzialmente le stesse dei regolamenti del 1920: in particolare, l'art. 25 RC del 1949 stabiliva che i deputati dovessero dichiarare al Segretario della Camera, entro due giorni dalla prima seduta, a quale gruppo politico fossero iscritti e fissava il numero minimo di venti deputati per la formazione di un gruppo; è importante notare che tale *quorum* poteva essere raggiunto anche dall'unione di gruppi affini[246].

È necessario evidenziare che il regolamento della Camera, fin dalle modifiche del 1920, ammetteva la possibilità che l'Ufficio di Presidenza autorizzasse la costituzione di un gruppo in deroga, composto da almeno dieci deputati, purché rappresentasse un partito politico organizzato nel paese[247].

Peraltro, la nozione di «partito politico organizzato» viene precisata soltanto nell'ottobre del 1963, in occasione di una riforma regolamentare della Camera dei deputati: si stabilisce che ai fini del riconoscimento di «partito organizzato» esso deve aver presentato proprie liste di candidati con il medesimo contrassegno in tutte le circoscrizioni elettorali, ad eccezione della Valle d'Aosta, e ottenuto almeno un quoziente in una circoscrizione e un minimo di trecentomila voti di lista validi[248].

---

[244] G. BOCCACCINI, *Sistema politico e regolamenti parlamentari*, Milano, 1980, p. 177.

[245] Cfr. G. F. CIAURRO, *I gruppi parlamentari*, in *Le istituzioni parlamentari*, Milano, 1982, pp. 258-259.

[246] Al contrario, con le riforme regolamentari del 1971 le Camere hanno eliminato qualsiasi accenno all'unione di gruppi «affini» per il raggiungimento del numero minimo.

[247] Art. 25 RC, modificato il 26 luglio e 6 agosto 1920: «Entro cinque giorni dal prestato giuramento, i deputati sono tenuti a dichiarare a quale gruppo politico siano ascritti. Ciascun gruppo composto di almeno venti deputati costituisce un Ufficio. I deputati ascritti ad un gruppo, il quale non raggiunga il numero di venti, possono unirsi ad un gruppo affine, per costituire, mercè reciproco accordo, agli effetti del precedente comma, un Ufficio, purché insieme raggiungano il numero di venti. I deputati i quali o non abbiano fatto la dichiarazione, di cui al primo comma, o non appartengano ad alcun gruppo, o appartengano a gruppi che non raggiungano venti adesioni, costituiscono un unico Ufficio misto. Quando un gruppo raggiunga almeno il numero di dieci iscritti può eccezionalmente essere autorizzato a costituirsi in Ufficio dal Consiglio di Presidenza, purché questo riconosca che esso rappresenti un partito organizzato nel paese».

[248] La proposta di modifica dell'art. 26 RC elaborata dalla Giunta, ed approvata dalla Camera nella seduta del 24 ottobre 1963, sopprimeva altresì qualsiasi limite numerico ai fini dell'autorizzazione in deroga. Per l'autorizzazione alla costituzione di un gruppo con meno di venti deputati si richiedevano dunque gli stessi requisiti previsti dall'art. 83 della legge elettorale (T.U. n. 364 del 1957) per l'accesso al riparto dei voti in ambito nazionale. «Si stabiliva così formalmente un parallelismo tra norme elettorali e requisiti regolamentari per la costituzione dei gruppi, destinato a rimanere sostanzialmente fermo per molti anni e che soltanto nella XII legislatura entrerà in crisi proprio a causa del mancato adeguamento

Attraverso tale modifica si affermano due principi che condizioneranno per lungo tempo il concreto esercizio delle attività dei partiti in Parlamento: il primo concerne il nesso diretto che si stabilisce tra partito e gruppo che, sebbene sotteso alla norma regolamentare, viene reso esplicito con la descrizione puntuale della nozione di «partito organizzato nel paese». Il secondo attiene alle effettive condizioni previste per la costituzione dei gruppi autorizzati, in deroga al *quorum* minimo di venti deputati: esso darà luogo ad una prassi significativa, configurandosi come elemento caratterizzante a partire dai primi anni sessanta del secolo scorso e fino alla XII legislatura.

Nel 1948, al Senato, in materia di gruppi parlamentari, è adottata una disciplina simile a quella della Camera: all'art. 16 RS del 1948 si prevede che i senatori, entro cinque giorni dalla prima seduta o dalla nomina, dichiarino il proprio gruppo di appartenenza. La differenza, di non poco rilievo rispetto alle disposizioni della Camera dei deputati, è la seguente: il regolamento del Senato non ammette la formazione di gruppi con meno di dieci senatori, pertanto il *quorum* minimo di dieci membri è tassativo e può essere raggiunto anche attraverso l'unione di gruppi politicamente affini[249]. Bisognerà infatti attendere il 1977 per la modifica del regolamento del Senato (art. 14, comma 5), che riconosce la facoltà al Consiglio di Presidenza di autorizzare la formazione di gruppi parlamentari con meno di dieci senatori, anche in corso di legislatura, purché questi rappresentino partiti organizzati nel paese, che si siano presentati con il loro contrassegno in almeno quindici regioni e i cui candidati siano stati eletti in almeno cinque regioni[250].

---

delle norme regolamentari alle profonde modificazioni apportate nel 1993 alla disciplina elettorale», A. APOLLONI, *Evoluzione normativa e prospettive di riforma in tema di costituzione dei gruppi parlamentari*, in *Il Parlamento della Repubblica: organi, procedure, apparati*, Camera dei deputati (a cura della), Roma, 1998, p. 443. Tale disposizione, che consentì nel 1963 a cinque deputati del PRI di costituirsi in gruppo – partecipando così alle consultazioni presidenziali nelle crisi ministeriali – sarà modificata nel 1971 ritenendosi sufficiente, per la costituzione in deroga di un gruppo, la presentazione di liste in venti collegi e non più nella loro totalità. Sul punto v. I. CARDARELLI, *La disciplina dei gruppi parlamentari tra rappresentanza politica, finanziamento dei partiti e funzionalità delle Camere*, in «Diritto e società», n. 1, 1993, pp. 714-718.

[249] La facoltà di costituire gruppi parlamentari politicamente affini fu abrogata dall'art. 14 RS del 1971, con una clausola di scioglimento automatico del gruppo, in presenza di una riduzione dei suoi membri ad un numero inferiore di dieci in corso di legislatura.

[250] La possibilità di costituire gruppi parlamentari con meno di dieci senatori è stata introdotta al Senato (art. 14, comma 5) in seguito al particolare quadro politico creatosi con le elezioni del 1976: oltre al successo elettorale dei due maggiori partiti, DC e PCI, si verificò la sconfitta di tutti i partiti minori, che non raggiunsero il *quorum* necessario per la rappresentanza parlamentare. Al Senato si costituirono i gruppi del PRI, PSDI (entrambi di sei membri) di Democrazia Nazionale-Costituente di Destra (con otto membri); viceversa il gruppo del MSI-DN fu dichiarato sciolto e i suoi componenti confluirono il gruppo misto. Sul tema cfr. F. COCCO, *La costituzione dei gruppi parlamentari*, in «Democrazia e diritto», n. 3, 1977, pp. 799 e ss. Come già accennato, disposizioni restrittive erano già stato introdotte al Senato

L'orientamento del Senato rispetto ai gruppi autorizzati diviene sempre più permissivo durante gli anni ottanta del secolo precedente: basti considerare che nell'ottobre 1983 fu ulteriormente diminuito il numero delle regioni nelle quali i candidati dovevano risultare eletti, ai fini del riconoscimento della corrispondenza tra gruppo in deroga e partito organizzato nel paese.

Per quanto attiene al gruppo misto, esso mantiene sin dalle origini – e comunque fino ai primi anni novanta del secolo scorso – una funzione residuale, così come era stato previsto con la riforma del 1920. Il gruppo misto rappresentava, per un verso, l'unica soluzione per i parlamentari che non aderivano ai gruppi corrispondenti ai partiti di riferimento – ipotesi che tuttavia si è rivelata solo teorica, soprattutto a causa di un sistema partitico fortemente strutturato e organizzato – e raccoglieva, per l'altro, i parlamentari eletti in partiti di dimensioni esigue, e quindi non in grado di raggiungere il *quorum* necessario per costituire un gruppo autonomo. Infine, il gruppo misto era composto da rappresentanti *uti singuli* che durante la legislatura, per qualsiasi motivo, avevano abbandonato l'originario gruppo di appartenenza[251]. Nella prassi il gruppo misto risultava composto da un esiguo numero di parlamentari, tra i quali i rappresentanti delle minoranze linguistiche.

L'accresciuta importanza dei gruppi nella dinamica parlamentare, anche come conseguenza del ruolo centrale assunto dai partiti nella forma di governo – e in considerazione della configurazione del gruppo come "strumento" del partito in Parlamento – assume aspetti rilevanti sia dal punto di vista della prassi, sia dal punto di vista istituzionale. In questo senso, è importante la creazione, nel 1950, della Conferenza dei presidenti di gruppo, che trova la sua giustificazione come elemento di «razionalizzazione e contemperamento del sistema parlamentare italiano», fondato sul proporzionalismo e sul peculiare assetto partitico di quel periodo[252]: l'istituzione di tale organo si ricollega ad un dibattito più ampio volto alla rivalutazione ed all'ampliamento della presenza dei gruppi nell'organizzazione dei lavori delle Camere, nonché del ruolo delle commissioni permanenti. L'introduzione della Conferenza dei presidenti di gruppo, che al Senato avviene per prassi, si rende necessaria per dare una maggiore effettività alla capacità decisionale dei gruppi, fino

---

con la riforma del 1971, prevedendo lo scioglimento automatico di un gruppo in caso di riduzione dei suoi membri. Sul punto v. par. 3.3 del presente elaborato.

[251] «Il gruppo misto è sottratto alla regola numerica di base perché in esso confluiscono o parlamentari che non abbiano dichiarato l'iscrizione al gruppo o che, per meglio dire, eletti in partiti di esigue dimensioni, non sono in grado di costituire un gruppo autonomo. Il gruppo misto in genere raccoglie le più disparate componenti politiche delle quali occorre tener conto nella scelta degli organi interni di gruppo», C. GATTI, *I gruppi parlamentari nella Germania occidentale e in Italia. Uno studio sull'istituzionalizzazione politica*, Milano, 1986, p. 111.

[252] G. BOCCACCINI, *Sistema politico e regolamenti parlamentari*, Milano, 1980, p. 169.

ad allora condizionata e limitata a causa della dispersività e disorganizzazione dei lavori parlamentari[253]. Quanto alle forme di votazione, per entrambi i regolamenti la richiesta di voto segreto (inibita solo per limitate fattispecie attinenti per lo più a decisioni di natura procedimentale) prevale sulla richiesta di votazione palese[254].

Qualsiasi considerazione sui gruppi parlamentari e sulla loro attività, così come si configurano a partire dai primi anni della Repubblica, non può prescindere dal ruolo assunto dai partiti politici, quali principali attori del circuito rappresentativo e strumenti fondamentali di collegamento tra le istituzioni e la società civile: attraverso i partiti le istanze del pluralismo possono trovare una propria rappresentatività all'interno degli organi parlamentari, proprio grazie al nesso che lega partito e gruppo[255]. Senza dubbio, nella fase storico-politica che va dal periodo del c.d. "centrismo" fino agli anni settanta compresi, si assiste da una parte al moltiplicarsi delle funzioni dei gruppi parlamentari – per quel che attiene all'organizzazione dei lavori e al funzionamento stesso delle Assemblee – dall'altra si verifica un deciso adeguamento del gruppo rispetto alle decisioni del partito, così da configurare il gruppo sempre più come struttura "dipendente" dal partito[256].

Tale orientamento è dovuto essenzialmente alla presenza di due fattori: *I*) la forte strutturazione della forma-partito e la rigida disciplina di partito[257], che per un lungo periodo induce ad una interpretazione restrittiva dell'art. 67 Cost.; *II*) il

---

[253] «La significatività dell'innovazione regolamentare [la Conferenza dei presidenti di gruppo] si sviluppa su tre direttrici tra loro connesse: *a*) si conferma la linea, già emersa alla Costituente, di non rafforzare il Governo in Parlamento evitando di attribuirgli (...) la disponibilità dell'ordine del giorno; *b*) si formalizza la rilevanza dei gruppi parlamentari nell'organizzazione dei lavori, facendoli emergere quali soggetti che si inseriscono, condizionandolo, nel tradizionale circuito tra il Presidente, che forma l'ordine del giorno della seduta, e i singoli deputati (...); *c*) con l'adozione del criterio della decisione all'unanimità, si formalizza l'orientamento del rapporto maggioranza-opposizione verso la codecisione», V. LIPPOLIS, *Maggioranza, opposizione e governo nei regolamenti e nelle prassi parlamentari dell'età repubblicana*, in *Storia d'Italia – Annali 17. Il Parlamento*, L. VIOLANTE (a cura di), F. PIAZZA (con la collaborazione di), Torino, 2001, p. 619.

[254] Infatti, l'art. 93 RC obbliga allo scrutinio segreto per il voto finale su progetti di legge. Si tratta di una norma risalente al 1848, attuativa dell'art. 63 dello Statuto Albertino, e rimasta intatta nel passaggio al nuovo ordine costituzionale.

[255] M. COTTA, *Il Parlamento nel sistema politico italiano. Mutamenti istituzionali e cicli politici*, in «Quaderni Costituzionali», n. 2, 1991, pp. 202 e ss. Per una efficace ricostruzione del ruolo svolto dai partiti nella storia repubblicana italiana, v. P. RIDOLA, *Partiti politici*, voce in *Enciclopedia del diritto*, vol. XXXII, Milano, 1982, pp. 77 e ss.

[256] «(…) il crescente peso acquisito dai partiti politici – divenuti il motore sostanziale e, secondo taluni, la stessa fonte di legittimazione delle istituzioni – condusse a realizzare un sistema di gruppi che rispecchiava la costituzione dei partiti nel paese (…)», A. CIANCIO, *I gruppi parlamentari*, Milano, 2008, p. 109. Nello stesso senso G. G. FLORIDIA, S. SICARDI, *Le relazioni governo-maggioranza-opposizione nella prassi e nella evoluzione regolamentare e legislativa (1971-1991)*, in «Quaderni costituzionali», n. 2, 1991, p. 231.

[257] Sulla disciplina di partito e la recessività dell'art. 67 Cost., v. N. ZANON, *Il libero mandato parlamentare. Saggio critico sull'art. 67 della Costituzione*, Milano, 1991, p. 233.

gruppo parlamentare, incapace di ritagliarsi uno spazio autonomo ed indipendente nell'ambito del circuito rappresentativo, entra a far parte di un "meccanismo a catena", che porta innanzitutto alla compressione del gruppo nei confronti del partito, e in secondo luogo alla restrizione delle prerogative del singolo parlamentare all'interno del gruppo stesso[258].

[258] In questo senso cfr. G. BOCCACCINI, *Sistema politico e regolamenti parlamentari*, Milano, 1980, pp. 169-170.

3.2 IL RUOLO DEI GRUPPI NEI REGOLAMENTI PARLAMENTARI DEL 1971. EVOLUZIONE DEL RAPPORTO TRA GRUPPI E SISTEMA PARTITICO.

In una prospettiva di potenziamento del ruolo del gruppo parlamentare (in quanto soggetto collegiale e interprete dell'indirizzo del programma del partito in Parlamento), si inseriscono le riforme regolamentari del 1971 che, rinunciando ad una impostazione fondata sul principio delle novelle, comportano l'elaborazione di un testo regolamentare completamente nuovo.

Nei regolamenti del 1971 si individua comunemente l'affermazione più compiuta della teoria della centralità del Parlamento e della politica del consociativismo: in effetti, essi sembrano funzionali a tali linee di politica istituzionale, rappresentando il momento di formalizzazione di un processo iniziato già nel periodo precedente[259].

Nella «Relazione della Giunta del Regolamento» sul progetto di riforma si afferma che «nel 1949 si erano infatti riadottate norme e istituti e soprattutto il sistema di trenta anni prima, non traendosi le dovute conseguenze di una evoluzione costituzionale caratterizzata dal ruolo organico assunto dai partiti e dai sindacati», e si individua la «reale necessità di una Camera organizzata per gruppi e da gruppi, eliminando tutti gli equivoci normativi – che si risolvevano in appesantimenti funzionali – legati al persistere di concezioni atomistiche, provenienti da superati ordinamenti elettorali e costituzionali»[260].

La chiave di volta delle riforme del 1971 è certamente la centralità del Parlamento: l'organo rappresentativo si viene a configurare come vero e proprio propulsore del sistema costituzionale e, pertanto, assume un ruolo preminente nell'attuazione degli indirizzi politici di volta in volta individuati dai governi in carica. Il nuovo regolamento rilanciava l'importanza del momento parlamentare, come espressione più alta e diretta della sovranità popolare, e identificava i gruppi, considerati in condizioni di pari dignità – al di là della loro stessa consistenza

---

[259] D. RESTA, *Saggi sui gruppi parlamentari: i gruppi parlamentari nella Costituzione, nei regolamenti parlamentari, negli statuti dei partiti politici*, Città di Castello, 1983, pp. 54 e ss. «Al tempo stesso i nuovi regolamenti pongono le premesse istituzionali per una ulteriore evoluzione dello scenario politico, quella che si avrà con il c.d. "compromesso storico"», V. LIPPOLIS, *Maggioranza, opposizione e governo nei regolamenti e nelle prassi parlamentari dell'età repubblicana*, in *Storia d'Italia – Annali 17. Il Parlamento*, L. VIOLANTE (a cura di), F. PIAZZA (con la collaborazione di), Torino, 2001, p. 623.

[260] AA. VV., *Relazione della Giunta del Regolamento sul Progetto di nuovo Regolamento*, in *Il nuovo regolamento della Camera dei Deputati illustrato con i lavori preparatori*, Servizio di documentazione e statistiche parlamentari della Camera dei deputati (a cura del), Roma, 1972, p. 10.

numerica – come i co-protagonisti di un lavoro collegiale nell'ambito del quale si svolgeva la dialettica politica[261].

Gli elementi fondamentali dei nuovi regolamenti di Camera e Senato del 1971 erano due: *1*) la sovranità dell'Assemblea, quale essenziale elemento di collegamento tra società civile e istituzioni, attraverso l'opera di mediazione svolta dai partiti; *2*) i gruppi parlamentari, i quali assumono un rilievo decisivo quanto ad iniziativa legislativa e ordine dei lavori parlamentari[262]. È opportuno sottolineare, a tal proposito, che i gruppi acquisivano un rilievo sostanziale nelle diverse attività della Camera, soprattutto attraverso le attribuzioni riconosciute alla Conferenza dei capigruppo in ordine all'attività di programmazione dei lavori, sia pure con differenti modalità per la Camera e il Senato.

Le innovazioni regolamentari del 1971 sono il riflesso della complessa situazione socio-politica dell'epoca e rappresentano il tentativo di trovare una soluzione ai rapporti bloccati che intercorrevano tra le forze politiche, con l'intento di stabilizzare le relazioni Governo-maggioranza e quelle maggioranza-opposizione[263], caratterizzate da una notevole instabilità, attraverso il rafforzamento della funzione di indirizzo parlamentare e l'affermazione della centralità del Parlamento[264].

L'obiettivo era quello di trasferire il "luogo" delle decisioni politiche dalla sede governativa a quella parlamentare, così da rendere possibile un rapporto chiaro e leale tra maggioranza e opposizione, garantendo al contempo una eventuale partecipazione delle opposizioni alla fase decidente[265]. Appare evidente che, sul piano politico, le riforme del 1971 rappresentavano il tentativo di superare la c.d. *conventio ad excludendum* che ancora esisteva in sede governativa, e quindi ampliare le basi consensuali delle istituzioni attraverso l'interazione «orizzontale» delle diverse forze politiche in Parlamento: tutto questo era altresì il corollario del rifiuto

---

[261] «Il regolamento del 1971 è stato, per così dire, molto gruppista al di là della consistenza numerica (…)», P. INGRAO, *Il Parlamento italiano in trasformazione*, in «Nomos – Le attualità nel diritto», n. 2, 1997, p. 10.

[262] «(…) la disciplina del 1971 alterava molti dei tradizionali equilibri "interni" dell'organizzazione parlamentare, come quelli tra Presidente ed Assemblea (dove tra l'altro il depotenziamento del primo si traduceva nel potenziamento dei gruppi e soprattutto dei loro presidenti, specie alla Camera)», G. G. FLORIDIA, F. SORRENTINO, voce *Regolamenti parlamentari*, in *Enciclopedia del diritto*, vol. XXVI, 1991, p. 21.

[263] «(…) si è parlato addirittura di una tendenza netta al regime assembleare, per cui la maggioranza parlamentare non appoggiava le iniziative legislative governative, ma le esaminava liberamente e talora le modificava profondamente anche con l'apporto dell'opposizione», G. G. FLORIDIA, S. SICARDI, *Le relazioni governo-maggioranza-opposizione nella prassi e nella evoluzione regolamentare e legislativa (1971-1991)*, in «Quaderni costituzionali», n. 2, 1991, p. 228.

[264] Cfr. E. CHELI, *La centralità parlamentare: sviluppo e decadenza di un modello*, in «Quaderni costituzionali», n. 1, 1981, p. 343.

[265] P. A. CAPOTOSTI, *Modello parlamentare e programmazione dei lavori*, in «Quaderni costituzionali», n. 1, 1982, p. 208.

di una logica dualistica-competitiva, che portava ad una grave inefficienza decisionale con la conseguente «cristallizzazione della distinzione tra maggioranza ed opposizioni»[266].

Sul piano regolamentare la conseguenza più evidente fu l'introduzione del metodo della programmazione e del criterio dell'unanimità nella Conferenza dei presidenti dei gruppi per la sua approvazione, principio che si fondava sulla partecipazione paritaria dei gruppi parlamentari. Entrambi i regolamenti, infatti, prevedevano l'approvazione di un programma dei lavori (per un massimo di tre mesi alla Camera; di norma per due mesi al Senato) e di un calendario di attuazione (per un periodo pari a due settimane): programmi e calendari dovevano essere adottati all'unanimità dai capigruppo, conferendo a questi ultimi un vero e proprio potere di veto in merito[267]. In assenza di unanimità la procedura risultava diversa nelle due Assemblee[268].

Con i primi anni ottanta del secolo scorso ha inizio un processo di revisione dei regolamenti del 1971, ispirato ad una logica profondamente diversa da quella precedente: tali riforme hanno un carattere novellistico, trattandosi di ripetuti interventi parziali, contingenti e (per taluni aspetti) anche contraddittori. In questa sede non è possibile analizzare puntualmente le diverse riforme regolamentari, soffermandosi sulle singole materie novellate, pertanto possiamo limitarci a definire l'*iter* evolutivo dei gruppi attraverso i processi di riforma, anche con riferimento alla prassi parlamentare[269]: nelle pagine seguenti sono affrontate alcune delle innovazioni introdotte successivamente ai regolamenti del 1971.

---

[266] P. A. CAPOTOSTI, *Modello parlamentare e programmazione dei lavori*, in «Quaderni costituzionali», n. 1, 1982, p. 208. Sulla forma di governo a pluralismo estremo e polarizzato, a partire dal 1953 (termine della I legislatura, durante la quale, peraltro, il sistema mostrò la tendenza ad un funzionamento bipolare) e fino ai primi anni novanta del secolo scorso, si rinvia, tra i numerosi autori, a L. ELIA, *Governo (forme di)*, voce in *Enciclopedia del diritto*, vol. XIX, Milano, 1970, pp. 634 e ss.; G. SARTORI, *Teoria dei partiti e caso italiano*, Milano, 1982, pp. 81-88; P. FARNETI, *Il sistema dei partiti in Italia 1946-1979*, Bologna, 1983, pp. 22-29 e 233-240.

[267] Così si esprime G. SILVESTRI, *I gruppi parlamentari tra pubblico e privato*, in *Studi per Lorenzo Campagna*, vol. II, Milano, 1980, p. 278.

[268] Alla Camera si applicava l'antico metodo della proposta presidenziale di ordine del giorno, al termine di ogni seduta. Al Senato invece risultava valorizzato il ruolo del Presidente, tanto da prefigurare una impostazione "presidenzialistica" della regolamento. Sul punto v. P. CARETTI, *Le svolte della politica italiana nelle riforme dei regolamenti parlamentari*, in *Storia d'Italia – Annali 17. Il Parlamento*, L. VIOLANTE (a cura di), F. PIAZZA (con la collaborazione di), Torino, 2001, p. 595.

[269] In estrema sintesi: nel 1981 sono modificati gli artt. 39 e 85 RC in tema di disciplina dei tempi di discussione e del potere di presentare emendamenti. Sempre del 1981 è introdotto un correttivo nella disciplina della programmazione dei lavori, con il superamento della regola dell'unanimità e con l'affidamento al Presidente d'Assemblea del compito e della responsabilità di avanzare una sua proposta, non emendabile, ma che può essere solo approvata o respinta. Nel 1982 con il c.d. "lodo Iotti" si introduce la possibilità di limitare il numero di emendamenti da parte delle opposizioni, riducendo gli emendamenti a pochi «principi emendativi». Nel 1983 si introduce la sessione di bilancio. Nel 1986 è

Le novelle del 1981 interessano principalmente la Camera dei deputati (poiché il regolamento del Senato rimane al margine di tale periodo di riforme) e traggono origine dalla constatazione della sostanziale impraticabilità della formula "consociativa". È necessario evidenziare infatti che il sistema politico in quegli anni è fortemente condizionato dalle c.d. "nuove opposizioni": in particolare, l'ostruzionismo dei radicali mette a dura prova il normale funzionamento delle istituzioni rappresentative, provocando spesso la paralisi delle attività parlamentari[270].

La modifica più rilevante è certamente quella del 1988 sul voto segreto (artt. 49 RC e 113 RS), elemento centrale che investe il rapporto non solamente tra elettore ed eletto, o tra quest'ultimo e il proprio gruppo parlamentare e partito politico, ma più in generale anche tra maggioranza e opposizione e tra Parlamento e Governo.

Il voto segreto si pone pertanto come uno degli snodi politico-istituzionali fondamentali ai fini del corretto funzionamento e della stessa qualificazione della forma di governo parlamentare[271]. Le conseguenze della riforma si riscontrano principalmente nelle dinamiche del circuito rappresentativo, in quanto la notevole riduzione degli ambiti di applicazione del voto segreto comporta, in primo luogo, il rafforzamento del ruolo di direzione degli apparati di partito nei confronti del gruppo; in secondo luogo, esso determina un potenziamento del controllo dei vertici del gruppo sui singoli parlamentari, con l'inevitabile limitazione della libertà del singolo deputato e quindi con la recessività del principio del libero mandato disciplinato dall'art. 67 Cost. È innegabile che il voto palese riduca fortemente le possibilità di dissenso del singolo deputato, in quanto l'irrigidimento della disciplina di partito rafforza il controllo diretto sul voto dei parlamentari[272].

---

approvata la nuova disciplina dei tempi di discussione, al fine di una loro riduzione. Nel 1988 è introdotto il voto palese come metodo ordinario nelle votazioni parlamentari, in luogo della precedente regola del voto segreto.

[270] G. G. FLORIDIA, S. SICARDI, *Le relazioni governo-maggioranza-opposizione nella prassi e nella evoluzione regolamentare e legislativa (1971-1991)*, in «Quaderni costituzionali», n. 2, 1991, p. 258. Posizioni critiche dell'impianto riformatore del 1981 sono espresse da G. U. RESCIGNO, *La riforma regolamentare alla Camera*, in «Quaderni costituzionali», n. 1, 1981, p. 199.

[271] Cfr. S. CURRERI, *Il voto segreto: questioni applicative e prospettive di riforma*, in «Rassegna parlamentare», n. 1, 2000, p. 144. Sulle evidenti ricadute delle votazioni palesi sul raccordo Governo-maggioranza, v. N. ZANON, *Il libero mandato parlamentare. Saggio critico sull'art. 67 della Costituzione*, Milano, 1991, p. 270-273.

[272] Sulle problematiche legate allo scrutinio segreto, v. L. ELIA, *A proposito di ridimensionamento del voto segreto*, in *Scritti in onore di Egidio Tosato*, vol. III, Milano, 1984, p. 261; C. GATTI, *Senato della Repubblica: una rivoluzione parlamentare?*, in «Quaderni costituzionali», n. 1, 1989, pp. 154 e ss. Circa i rapporti intercorrenti tra libero mandato parlamentare (art. 67 Cost.) e votazioni segrete, v. l'interessante ricostruzione di A. SPADARO, *Riflessioni sul mandato imperativo di partito*, in «Studi di politica costituzionale», n. 67, 1985, pp. 44 e ss. È necessario aggiungere che «è solo (...) a partire dalla VII legislatura 1976-1979, nella quale la crisi politico-istituzionale si accentua (...) che il ricorso al voto

A proposito delle modalità di approvazione, parte della dottrina ha evidenziato che la riforma è da considerarsi parte del programma di governo: a differenza delle precedenti modifiche regolamentari, quella del 1988 non è il risultato di una scelta unanime a livello parlamentare – e né tantomeno di una maggioranza qualificata – bensì trattasi di una decisione assunta dal Governo in carica, in un contesto politico nel quale la maggioranza di governo si è ritenuta «autorizzata politicamente ad agire da sola su un terreno che in passato era stato sinteticamente subordinato alla esistenza di accordi con la più grossa forza di opposizione»[273].

Quanto al ridimensionamento del voto segreto, il serrato dibattito che si sviluppa tra le forze politiche dell'epoca evidenzia, da un lato, l'importanza del problema affrontato (che investe problematiche teoriche di alto profilo, come il ruolo dei deputati, l'interpretazione dell'art. 67 Cost., nonché i rapporti gruppo-partito) e dall'altro rappresenta il riflesso di dinamiche interne ai partiti, legate a correnti e fazioni che caratterizzano i principali partiti di massa[274].

I gruppi parlamentari si rivelano come un "crocevia" tra le dinamiche interne ed esterne al sistema politico: tale caratteristica si ripercuote direttamente sulla prassi parlamentare, anche considerato che – perlomeno fino alla metà degli anni ottanta del secolo scorso – il rapporto rappresentativo si snoda intorno alla figura del partito di massa, inteso come strumento di collegamento tra società civile e istituzioni, attraverso il ruolo del «partito in Parlamento».

A livello di rappresentanza parlamentare si innesca pertanto un incontrollato flusso di migrazioni degli eletti da un gruppo ad un altro, determinando fenomeni distorsivi degli equilibri che reggono le relazioni governo-maggioranza-opposizione.

Una delle conseguenze più evidenti è certamente quella del gruppo misto, che si configura sempre più come "contenitore" di soggetti autonomi, politicamente schierati su posizioni in contrasto tra loro. Muovendo da tali presupposti, si sono

---

segreto si fa patologico: nella VII legislatura si registrano tre votazioni segrete ogni due sedute; (...) si pensi che nella IX legislatura si registrò la bellezza di oltre 2.500 votazioni segrete», S. CURRERI, C. FUSARO, *Voto palese, voto segreto e forma di governo in trasformazione*, in *Il Parlamento del bipolarismo. Un decennio di riforme dei regolamenti delle Camere*, ARSAE, Il Filangeri, Napoli, 2007, pp. 252-253.

[273] M. COTTA, *Il Parlamento nel sistema politico italiano. Mutamenti istituzionali e cicli politici*, in «Quaderni Costituzionali», n. 2, 1991, p. 220.

[274] Soprattutto nell'ultimo periodo del governo Goria, sul punto v. G. G. FLORIDIA, S. SICARDI, *Le relazioni governo-maggioranza-opposizione nella prassi e nella evoluzione regolamentare e legislativa (1971-1991)*, in «Quaderni costituzionali», n. 2, 1991, p. 282. La soluzione raggiunta e tuttora vigente prevede sostanzialmente tre aree di applicazione: *a*) lo scrutinio palese obbligatorio sulle votazioni concernenti la legge finanziaria, le leggi di bilancio, le leggi collegate e le deliberazioni aventi comunque conseguenze finanziarie; *b*) lo scrutinio segreto obbligatorio nei soli casi di votazioni in Aula e in commissione riguardanti persone; *c*) lo scrutinio segreto facoltativo per le votazioni che incidono sui principi e sui diritti costituzionali di libertà e sui diritti della persona umana. Per ogni altro dettaglio si rinvia a S. CURRERI, *Il voto segreto: uso, abuso, eccezione*, in *Storia d'Italia – Annali 17. Il Parlamento*, L. VIOLANTE (a cura di), F. PIAZZA (con la collaborazione di), Torino, 2001, pp. 533 e ss.

create le condizioni per nuovi interventi regolamentari, con le novelle del 1997, nonché per rilevanti modifiche della prassi parlamentare, con la disapplicazione del regolamento in merito alla costituzione dei «gruppi autorizzati»[275].

[275] G. FLORIDIA, S. SICARDI, *Le relazioni governo-maggioranza-opposizione nella prassi e nella evoluzione regolamentare e legislativa (1971-1991)*, in «Quaderni costituzionali», n. 2, 1991, p. 282.

3.3 TRASFORMAZIONI E PRASSI DEI GRUPPI «AUTORIZZATI»: APPLICAZIONI E DISAPPLICAZIONI DEI REGOLAMENTI PARLAMENTARI.

Come evidenziato in precedenza, con i regolamenti del 1920 si stabilisce che il numero minimo di componenti per costituire un gruppo «di diritto» fosse di almeno venti deputati alla Camera e almeno dieci senatori al Senato. Altresì alla Camera, fin dal principio, fu introdotta la possibilità di costituire gruppi in deroga al numero previsto, purché questi risultassero formati dall'unione di più gruppi politicamente affini o fossero composti da almeno dieci deputati e rappresentassero un partito organizzato nel paese[276]. A tal proposito è necessario considerare che la facoltà di riconoscere gruppi in deroga attribuita all'Ufficio di Presidenza, configuratasi come ipotesi solamente teorica, assume una valenza concreta solo nel 1963, attraverso una modifica regolamentare che definisce il nesso tra gruppo «autorizzato» e partito organizzato nel paese[277].

Al contrario, al Senato l'applicazione e il riconoscimento dei c.d. «gruppi autorizzati» avviene in tempi differenti: infatti rimane vietata, fino alla modifica regolamentare del gennaio 1977, la formazione di gruppi con meno di dieci senatori[278]. Risulta di notevole interesse affrontare l'evoluzione della prassi in merito alla formazione di gruppi in deroga, così come si consolida fino alla XII legislatura, sia quale riflesso della strutturazione del sistema politico, sia come importante chiave interpretativa delle novelle del 1997.

Alla Camera la costituzione di gruppi con meno di venti iscritti può essere autorizzata dall'Ufficio di Presidenza, purché il gruppo che ne faccia richiesta rappresenti un partito organizzato nel paese, che abbia presentato, con il medesimo contrassegno in almeno venti collegi, proprie liste di candidati che abbiano ottenuto un quoziente in un collegio e una cifra elettorale nazionale non inferiore a trecentomila voti di lista (art. 14, comma 2, RC)[279].

Al Senato, il Consiglio di Presidenza può autorizzare la formazione di gruppi parlamentari con meno di dieci iscritti, con il limite minimo di cinque senatori anche se eletti con diversi contrassegni, a condizione che rappresentino partiti organizzati

---

[276] Cfr. G. AMBROSINI, *I partiti politici ed i gruppi parlamentari dopo la proporzionale*, Palermo, 1922, pp. 27 e ss.

[277] Sul punto, v. par. 3.1 del presente elaborato.

[278] A. CIANCIO, *I gruppi parlamentari*, Milano, 2008, pp. 48 e ss.

[279] Articolo modificato nel 1971. Si consideri che nel 1963 fu introdotta per la prima volta la nozione di «partito organizzato» che consentì a cinque deputati del PRI di costituire un gruppo e di partecipare alle consultazioni presidenziali per risolvere una crisi ministeriale.

nel paese che abbiano presentato con il medesimo contrassegno, in almeno quindici regioni, proprie liste di candidati alle elezioni per il Senato, e siano stati eletti in almeno tre regioni (art. 14, comma 5, RS)[280].

Vi sono due ordini di considerazioni in merito alla *ratio* sottesa al principio che riconosce la costituzione dei gruppi in deroga al *quorum* stabilito dai regolamenti parlamentari: per un verso, rappresenta la volontà di garantire una rappresentatività all'interno delle istituzioni a movimenti e raggruppamenti politici esistenti in concreto e operanti all'interno della società, attraverso un processo di parlamentarizzazione che riconosca a tutti gli effetti anche ai partiti politici minori (qualora abbiano ottenuto determinati risultati elettorali) il diritto a partecipare a quel «complesso di poteri organizzativi e politici che i regolamenti attribuiscono ai gruppi»[281]. Per un altro, essa rappresenta il tentativo di neutralizzare le conflittualità presenti all'interno della società – tipiche di un tessuto sociale disomogeneo – che si potevano ricomporre, all'interno di equilibri istituzionali, solamente attraverso un sistema di rappresentanza di tipo proporzionale.

Un altro aspetto che merita attenzione è senza dubbio quello di aver stabilito che «il riconoscimento dei gruppi trovi un limite di garanzia nel momento elettorale, valorizzato rispetto a quello partitico»[282] a conferma del doppio legame del gruppo con il partito e con il corpo elettorale. Pertanto, l'interesse delle forze politiche ad accedere allo *status* di gruppo riconosciuto non è puramente formale – in particolar modo prima delle novelle regolamentari del 1997, che riconoscono e distinguono la figura delle componenti politiche all'interno del gruppo misto – in quanto al gruppo si attribuiscono poteri e funzioni di notevole rilievo sia all'interno delle Assemblee che all'esterno[283].

A partire dai primi anni sessanta del secolo scorso si afferma alla Camera un orientamento decisamente favorevole al riconoscimento dei gruppi in deroga, muovendo dal presupposto che l'Ufficio di Presidenza non fosse tenuto a

---

[280] Articolo modificato il 26 gennaio 1977, il 5 ottobre 1983 e, da ultimo, il 6 agosto 1992. A seguito dell'ultima modifica si autorizzò al Senato la costituzione del gruppo liberale e del gruppo Verdi-La Rete. Sul punto cfr. A. APOLLONI, *Evoluzione normativa e prospettive di riforma in tema di costituzione dei gruppi parlamentari*, in *Il Parlamento della Repubblica: organi, procedure, apparati*, Camera dei deputati (a cura della), Roma, 1998, p. 461. È importante evidenziare che la Giunta per il regolamento, nel corso della riunione del 30 marzo 2004, ha ribadito all'unanimità che la possibilità di costituire gruppi parlamentari con meno di dieci iscritti (prevista dall'art. 14, comma 5, RS) presuppone requisiti tipici della legge elettorale previgente alle modifiche del 1993. Pertanto, allo stato attuale della legislazione elettorale, la predetta disposizione non può trovare applicazione.

[281] A. MANNINO, S. TOSI, *Diritto parlamentare*, Milano, 1999, p. 153.

[282] C. DECARO BONELLA, *La struttura delle Camere*, in *Il diritto parlamentare*, T. MARTINES, ID., V. LIPPOLIS, R. MORETTI, Bologna, 1996, p. 137.

[283] Sul ruolo fondamentale svolto dai gruppi durante le crisi di governo, cfr. M. GALIZIA, voce *Crisi di governo*, in *Enciclopedia del diritto*, vol. XI, Milano, 1962, p. 261.

riconoscere i gruppi che non raggiungessero il *quorum*, in quanto il regolamento gli attribuiva una semplice facoltà in merito. È interessante porre l'accento sui motivi che hanno portato alla proliferazione dei gruppi autorizzati, in considerazione degli effetti che tale fenomeno ha prodotto sia sull'assetto costituzionale sia sul funzionamento dei lavori assembleari.

Quanto al diritto costituzionale, l'aumento dei gruppi autorizzati rappresenta una incongruenza rispetto a quanto previsto dall'art. 72 Cost.[284], in quanto esso stabilisce che le commissioni permanenti debbano essere composte in modo da rispecchiare le proporzioni dei gruppi parlamentari: la deroga al limite numerico prevista dall'art. 14 comma 2, nel primo periodo della sua applicazione, consentiva ai componenti dei gruppi autorizzati di far parte di più commissioni contemporaneamente, determinando così una distorsione del principio di proporzionalità[285]. Proprio per porre rimedio a tale incongruenza, fu stabilito, con una modifica del regolamento della Camera dei deputati nel 1966, il principio che nessun deputato potesse essere designato a far parte di più di una commissione (art. 19, comma 3, RC).

Sul piano politico la presenza nelle aule parlamentari di tanti gruppi di piccole dimensioni è il riflesso del multipartitismo e della frammentazione delle forze politiche, che hanno caratterizzato la nostra democrazia fin dai primi anni della Repubblica e che si sono accentuati con il sistema elettorale proporzionale[286].

Peraltro, il consolidarsi di tale prassi, volta a favorire la costituzione di gruppi parlamentari autorizzati, ha fatto sì che il gruppo misto rimanesse – quantomeno fino alla XII legislatura – di dimensioni piuttosto contenute e con una funzione residuale: esso raccoglieva infatti i rappresentanti delle minoranze linguistiche, i parlamentari che per scelta non appartenevano ad alcun gruppo, nonché coloro che si trovavano in una fase di transizione da un gruppo ad un altro.

Sempre in merito ai gruppi autorizzati, l'art. 5, comma 4, del regolamento della Camera dei deputati stabilisce che questi debbano essere rappresentati nell'Ufficio di Presidenza e «se non hanno propri rappresentanti nell'Ufficio stesso, possono richiedere che si proceda all'elezione di altri Segretari»; l'art. 5, comma 6, del regolamento del Senato riconosce a ciascuno dei gruppi autorizzati il medesimo

---

[284] Così come l'art. 82 Cost. dispone che le commissioni d'inchiesta siano formate in modo da rispecchiare la proporzione dei vari gruppi.

[285] Così ragionando, non era infrequente che un gruppo di cinque deputati potesse essere rappresentato in quattordici commissioni, «indebitamente attribuendosi in tal modo una forza proporzionale pari a quella di un gruppo di quattordici membri», A. MANNINO, S. TOSI, *Diritto parlamentare*, Milano, 1999, p. 153.

[286] La prassi affermatasi in favore del riconoscimento dei gruppi in deroga ha portato ad evidenti inconvenienti, «basti citare lo stimolo che ne ricevono il multipartitismo e, in specie, la tendenza al frazionismo scissionistico», A. MANNINO, S. TOSI, *ibidem*.

diritto. Entrambi gli articoli vengono modificati con le novelle del 1999, attraverso disposizioni che regolano dettagliatamente l'istituto della decadenza dei segretari dell'Ufficio di Presidenza, stabilendo altresì i casi di sostituzione e di integrazione dei componenti[287].

In particolare, con la modifica del 1999, nel regolamento del Senato si prevede che gli «ulteriori segretari» (eletti mediante elezione integrativa) decadano dall'incarico qualora entrino a far parte di un gruppo diverso da quello cui appartenevano al momento dell'elezione, con l'intento di porre rimedio al vistoso fenomeno della "trasmigrazione" e dei frequenti passaggi di gruppo da parte degli eletti[288]. In proposito è interessante rilevare che gli artt. 5, comma 7, RC e 5, comma 2 *quater*, RS, costituiscono l'unica forma di sanzione prevista dai regolamenti nei confronti dei parlamentari che cambiano gruppo: «alla Camera però la decadenza colpisce il segretario soltanto se viene meno il gruppo a cui apparteneva al momento della sua elezione alla carica o quando si trasferisce in un gruppo già rappresentato nell'Ufficio di Presidenza; al Senato viene invece sanzionato qualsiasi mutamento di gruppo»[289]. Si osservi inoltre che, con parere favorevole della Giunta per il regolamento, nel 1994 e 1995, vengono accettate le richieste di integrazione avanzate sia da gruppi non rappresentati inizialmente, sia da gruppi formatisi nel corso della legislatura[290].

L'evoluzione della prassi favorevole al riconoscimento dei gruppi in deroga ai sensi dell'art. 14, comma 2, RC, subisce una importante inversione di tendenza a partire dalla XII legislatura[291]: l'Ufficio di Presidenza stabilisce un precedente importante, adottando la decisione di non concedere nessuna autorizzazione ai gruppi che ne avessero fatto richiesta. Per comprendere appieno l'effettiva disapplicazione dell'art. 14, comma 2, RC, è opportuno richiamare l'attenzione su una serie di problematiche legate sia ad elementi formali (come la modifica del sistema elettorale del 1993, e quindi la "tendenziale" affermazione di un sistema

---

[287] Alla Camera dei deputati, art. 5, commi 4, 5, 6, 7, 8, 9, come modificato il 14 luglio 1999. Al Senato, art. 5, comma 2, modificato il 30 novembre 1988, il 3 marzo 1993, il 24 febbraio 1999, il 25 ottobre 2001 e, da ultimo, il 31 gennaio 2007.

[288] C. DECARO BONELLA, *I gruppi parlamentari nella XII legislatura*, in «Rassegna parlamentare», n. 2, 1996, p. 354; S. CURRERI, *I gruppi parlamentari nella XIII legislatura*, in «Rassegna parlamentare», n. 2, 1999, p. 263 e ss.

[289] «(…) in entrambe le Camere la decadenza scatta soltanto per i segretari "aggiunti", cioè per quelli eletti per assicurare la rappresentanza dei gruppi più piccoli, non anche per quelli che vengono eletti in prima battuta in forza degli accordi intercorsi tra i gruppi costituitisi inizialmente», R. BIN, *La disciplina dei gruppi parlamentari*, in *Il Parlamento. Atti del XV convegno annuale AIC*, Padova, 2001, p. 14.

[290] L. STROPPIANA, *La riforma dei regolamenti parlamentari: un processo non ancora concluso?*, in «Quaderni costituzionali», n. 1, 2000, p. 103.

[291] A. APOLLONI, *Evoluzione normativa e prospettive di riforma in tema di costituzione dei gruppi parlamentari*, in *Il Parlamento della Repubblica: organi, procedure, apparati*, Camera dei deputati (a cura della), Roma, 1998, pp. 462 e ss.

bipolare di tipo maggioritario) sia a nodi strutturali, quali lo sfaldamento del tradizionale circuito rappresentativo fondato su partiti, gruppi ed eletti, e quindi alle evidenti difficoltà operative dei governi di quegli anni[292].

A seguito dell'entrata in vigore della legge n. 277 del 4 agosto 1993 – che introduceva per le elezioni della Camera dei deputati un sistema per 3/4 maggioritario – sono emersi notevoli incertezze interpretative circa la possibilità di considerare ancora applicabile l'art. 14, comma 2, RC, in quanto la nuova legge prevedeva parametri e condizioni diversi per identificare i partiti organizzati nel paese, rispetto alla legislazione previgente. L'incongruenza tra la nozione di «partito organizzato nel paese» e quanto previsto dalla legge elettorale del 1993 è evidenziata dal presidente della Camera in una riunione dell'Ufficio di Presidenza del 28 aprile 1994, in considerazione del fatto che «è mutato profondamente il significato del termine "collegio" ed è stato ridotto il numero delle circoscrizioni»[293].

Conseguentemente, l'orientamento emerso nella Giunta del regolamento appare contrario alla possibilità di far ricorso ai criteri previsti nel comma 2 dell'art. 14 per l'autorizzazione dei gruppi inferiori a venti deputati.

Per quanto attiene alle dinamiche ed al funzionamento del sistema politico, la legge elettorale del 1993 afferma certamente una logica maggioritaria, con l'obiettivo di semplificare e di ridurre il numero delle forze politiche: in questa prospettiva, la possibilità di costituire gruppi autorizzati in deroga è interpretata come un elemento catalizzatore della frammentazione dei gruppi parlamentari e, pertanto, quale elemento potenzialmente in contrasto con un sistema bipolare *in fieri*.

Senza dubbio la decisione dell'Ufficio di Presidenza di respingere a maggioranza le richieste di autorizzazione a costituirsi in gruppo formulate, nel corso del 1994, dai deputati aderenti al Partito Socialista Italiano, Alleanza Democratica e Patto Segni, è una presa di posizione di notevole importanza perché

---

[292] M. MIDIRI, *Le fonti di autorganizzazione parlamentari e governative*, in *I rapporti tra Parlamento e Governo attraverso le fonti del diritto. La prospettiva della giurisprudenza costituzionale. Atti del convegno, Napoli, 12 e 13 maggio 2000*, V. COCOZZA, S. STAIANO (a cura di), Torino, 2001, p. 6.

[293] AA. VV., *Bollettino degli organi collegiali*, n. 1, XII leg., Senato della Repubblica – Segretariato generale (a cura del), Roma, 1994, p. 4, intervento del Pres. on. Pivetti alla riunione dell'Ufficio di Presidenza del 21 aprile 1994: «(…) sotto un profilo più strettamente regolamentare [si] sottolinea che i presupposti richiesti dal comma 2 dell'art. 14 del regolamento non trovano un preciso e sicuro riscontro nel nuovo sistema elettorale maggioritario poiché, come è noto, sono stati definiti nel quadro del precedente sistema elettorale proporzionale. La previsione poi di un collegamento a liste da parte dei candidati nei collegi uninominali non può di per sé ritenersi equivalente alla presentazione di proprie liste nei suddetti collegi. I requisiti del conseguimento di almeno un quoziente elettorale in un collegio e di una cifra elettorale nazionale di almeno trecentomila voti validi, inoltre, non hanno nel nuovo sistema ha alcun significato essendo necessario oggi per ottenere un deputato o la vittoria in un collegio uninominale o la partecipazione al riparto proporzionale, previo conseguimento di una cifra elettorale nazionale ben superiore, pari al 4 per cento».

presuppone un orientamento favorevole ad un sistema elettorale maggioritario e ad una democrazia parlamentare fondata su dinamiche bipolari[294].

Peraltro, nel corso della discussione sull'interpretazione della norma regolamentare – svoltasi all'interno della Giunta per il regolamento – non mancarono orientamenti favorevoli ad un adeguamento del comma 2 dell'art. 14 alla nuova legge elettorale: alcuni membri si espressero in favore di una interpretazione che eliminasse le incongruenze verificatesi con il nuovo sistema elettorale[295].

Nella medesima prospettiva, altri deputati evidenziarono la possibilità di applicare le norme regolamentari non per equipollenza ma per analogia, ritenendo che «per venti collegi devono intendersi venti circoscrizioni come sono definite dalla nuova legge elettorale», per evitare che l'interruzione di una prassi favorevole al riconoscimento dei gruppi minori comportasse un ampliamento eccessivo del gruppo misto, nel quale si sarebbero riversati tutti i gruppi che non potevano costituirsi "di diritto"[296].

La XII legislatura, se per un verso è caratterizzata dalla decisione del 28 aprile 1994 dell'Ufficio di Presidenza – concernente la mancata autorizzazione di costituire gruppi parlamentari in deroga al numero prescritto dal regolamento – per altro verso è contraddistinta dalla dichiarazione del Presidente della Camera all'Assemblea del 13 luglio 1995, di scioglimento del gruppo parlamentare Lega Italiana Federalista, sceso al di sotto del numero di venti deputati, in seguito alle dimissioni di un parlamentare (avvenute il 29 marzo 1995) ed al passaggio di otto deputati ad altri gruppi: pertanto i deputati ancora appartenenti al gruppo Lega Italiana Federalista, in assenza di opzione espressa, venivano iscritti al gruppo misto[297].

---

[294] Non si può fare a meno di sottolineare che in questo frangente emerge il ruolo del Presidente di Assemblea, che ne evidenzia la funzione di impulso «(…) come fonte primaria degli atti e degli indirizzi che si determinano», G. FERRARA, *Il presidente di Assemblea parlamentare*, Milano, 1965, p. 47.

[295] «(…) a tal fine [si potrebbe] far riferimento all'ottenimento di trecentomila voti nell'ambito della parte proporzionale, alla presentazione di una lista in venti collegi uninominali o nelle circoscrizioni per il riparto proporzionale ed al conseguimento di un quoziente vincente in un collegio uninominale, oppure, in quest'ultimo caso, cercando una trasposizione sostanziale per verificare l'adeguata rappresentatività della formazione», V. DI CIOLO, L. CIAURRO, *Le recenti modifiche dei regolamenti parlamentari*, appendice in *Il diritto parlamentare nella teoria e nella pratica*, Milano, 1998, p. 31.

[296] AA. VV., *Bollettino degli organi collegiali*, n. 1, XII leg., Senato della Repubblica – Segretariato generale (a cura del), Roma, 1994, p. 7, intervento del l'on. Violante alla seduta della Giunta per il regolamento, 27 aprile 1994.

[297] Il gruppo parlamentare Lega Italiana Federalista si era costituito nel corso della legislatura a seguito delle dimissioni di alcuni parlamentari dal gruppo Lega Nord, nelle cui liste erano stati eletti i deputati aderenti a tale nuova formazione parlamentare, la quale pertanto non possedeva i requisiti previsti dall'art. 14, comma 2, RC. Tale gruppo fu dichiarato sciolto il 13 luglio 1995, con una comunicazione resa dall'Ufficio di Presidenza, senza alcuna deliberazione in proposito. Sul punto v. E. VIVALDI, *I*

Nel corso della XIII legislatura si verificarono diversi episodi correlati alla rappresentanza parlamentare e al tentativo di razionalizzare il funzionamento del sistema partitico: emblematico è il caso del gruppo parlamentare Rinnovamento Italiano, dichiarato sciolto dall'Ufficio di Presidenza nel corso della riunione del 30 gennaio 1997, perché ridotto ad una consistenza inferiore a venti in seguito al passaggio di alcuni deputati al gruppo Socialisti Italiani. Nonostante ciò, lo scioglimento non ebbe luogo poiché, prima che la decisione fosse comunicata all'Assemblea, il gruppo raggiunse nuovamente la consistenza numerica minima prevista dalle norme regolamentari.

In merito al nodo centrale della permanenza – nel corso di legislatura – del requisito numerico di cui all'articolo 14, comma 1, RC, nel corso del dibattito svoltosi in sede di Giunta per il regolamento del 23 gennaio 1997, emergono diverse perplessità relative al fatto che il venir meno, nel corso della legislatura, della condizione numerica per la costituzione di un gruppo di diritto comporti necessariamente motivo di scioglimento automatico del gruppo[298].

A tal proposito è utile rammentare che, nel periodo compreso tra la VIII e la X legislatura, i precedenti relativi alle variazioni della composizione numerica dei gruppi al di sotto del *quorum* prescritto, non portarono mai allo scioglimento del gruppo: ad esempio, nel 1991 il gruppo Sinistra Indipendente non fu sciolto nonostante esso fosse sceso al di sotto del numero dei componenti necessario.

Al termine della riunione della Giunta per il regolamento del 23 gennaio 1997, l'orientamento generale della seduta era comunque favorevole ad una modifica dell'art. 14, comma 2: si stabilì che il criterio generale, da applicarsi nei casi in cui si fosse verificata una consistente diminuzione dei componenti di un gruppo, fosse quello dello scioglimento[299].

---

gruppi parlamentari nella transizione del sistema politico-costituzionale, in *Studi pisani sul Parlamento*, E. ROSSI (a cura di), Pisa, 2007, p. 99.

[298] «In primo luogo occorre chiarire se il requisito di cui all'articolo 14, comma 1, debba risultare solo all'inizio per consentire ad un gruppo di costituirsi di diritto, ovvero rappresenti una caratteristica permanente, al venir meno della quale il gruppo perda il diritto alla propria esistenza; e se, in tale ultima ipotesi, lo scioglimento abbia luogo automaticamente o debba venir dichiarato dal Presidente o dall'Ufficio di Presidenza. È in proposito da osservare che manca, nel regolamento della Camera, una norma analoga a quella della regolamento del Senato, che all'articolo 14, comma 6, disciplina espressamente tale fattispecie disponendo, ov'essa abbia a verificarsi, che il gruppo sia sciolto, salva la possibilità che il Consiglio di Presidenza accordi l'autorizzazione a costituirsi in deroga al prescritto requisito numerico. I precedenti verificatisi in passato non appaiono univoci», intervento dell'on. Violante alla seduta della Giunta per il regolamento, 23 gennaio 1997, in AA. VV., *Bollettino degli organi collegiali*, n. 2, XIII leg., Senato della Repubblica – Segretariato generale (a cura del), Roma, 1997, p. 3.

[299] «(…) la norma dell'art. 14, comma 2, è in parte inapplicabile, e richiede per certo una revisione anche in pendenza dell'estenuante fase di transizione in atto, la quale rischia di protrarsi per tempi indefiniti. Ricorda di essersi espresso, nel 1994, in favore di una scelta che non incentivasse, attraverso perigliose interpretazioni, la moltiplicazione dei gruppi politici nella rappresentanza parlamentare», intervento

Nel corso del dibattito è stato rilevato come l'eventuale scioglimento del gruppo Rinnovamento Italiano avrebbe avuto ripercussioni immediate sul gruppo misto[300], costringendo gruppi numerosi, eterogenei e connotati politicamente, ad una convivenza forzata. Non si possono non considerare altri due casi che hanno avuto una decisiva influenza sul quadro politico e sul rapporto tra maggioranza e Governo in quegli anni: si tratta dello scioglimento del gruppo Centro Cristiano Democratico, avvenuto in data 15 aprile 1998, disceso al di sotto del numero di venti deputati e per il quale non venne neppure prospettata l'ipotesi di autorizzazione alla costituzione del medesimo gruppo[301]. Viceversa, il diniego alla costituzione del gruppo Rifondazione Comunista e del conseguente mutamento della denominazione del gruppo Rifondazione Comunista-Progressisti che chiese, senza ottenerla, l'autorizzazione a costituire il nuovo gruppo in deroga al requisito minimo richiesto, con tredici deputati dimissionari[302].

Le decisioni adottate dall'Ufficio di Presidenza della Camera dei deputati (Pres. on. Violante), nel corso della XIII legislatura, in merito alla disapplicazione del comma 2 dell'art. 14 RC, dimostrano una sostanziale concordanza con le posizioni adottate dalla precedente Presidenza (Pres. on. Pivetti): in questa prospettiva interviene la decisione della Giunta per il regolamento del 3 febbraio 1999, adottata all'unanimità, circa la sopravvenuta inapplicabilità dell'art. 14, comma 2, del regolamento, ove sono previste condizioni riferite a norme della legge elettorale non più vigenti.

Il periodo antecedente alle riforme regolamentari del 1997 è indicativo di come la prassi parlamentare si fosse adattata progressivamente all'evoluzione del quadro politico: quest'ultimo risente fortemente dello sfaldamento dei tradizionali legami di identità politica che intercorrono sia tra rappresentati e partiti, sia tra rappresentanti e gruppi, con il conseguente (e più recente) fenomeno della trasmigrazione di deputati tra partiti.

Per quanto riguarda le iniziative di modifica dell'articolo 14 RC, la Giunta per il regolamento, nel corso della seduta del 25 luglio 1996, ha approvato una proposta di modificazione al regolamento (Doc. II n. 8), prevedendo la possibilità di autorizzare la costituzione di gruppi in deroga al requisito minimo di componenti,

---

dell'on. Calderisi alla seduta della Giunta per il regolamento, 23 gennaio 1997, in AA. VV., *Bollettino degli organi collegiali*, n. 2, XIII leg., Senato della Repubblica – Segretariato generale (a cura del), Roma, 1997, pp. 7 e 8.

[300] «[il gruppo misto] da luogo di raccolta di elementi residuali» rischia di divenire «una sorta di Babele», intervento dell'on. Petrini alla seduta della Giunta per il regolamento, 23 gennaio 1997, in AA. VV., *op. cit.*, p. 5.

[301] Sul punto v. E. VIVALDI, *I gruppi parlamentari nella transizione del sistema politico-costituzionale*, in *Studi pisani sul Parlamento*, E. ROSSI (a cura di), Pisa, 2007, pp. 99-100.

[302] Nella seduta della Camera del 22 luglio 1998 fu dichiarata la costituzione della componente politica Rifondazione Comunista-Progressisti nell'ambito del gruppo misto.

soltanto qualora ciò sia richiesto da deputati appartenenti a minoranze linguistiche riconosciute dalla legge: «nel caso in cui ne facciano richiesta tutti i deputati appartenenti a minoranze linguistiche tutelate dalla Costituzione ed individuate dalla legge ed eletti, sulla base o in collegamento con liste espressione di minoranze linguistiche, nelle zone in cui tali minoranze sono tutelate»[303]. Tale proposta di modificazione è successivamente respinta dall'Assemblea, nel corso della seduta del 24 settembre 1997. Al contrario, nel corso della stessa seduta, è approvata la proposta di cui al Doc. II n. 20: essa prevedeva la possibilità di costituire componenti politiche all'interno del gruppo misto; in seguito è approvata una ulteriore proposta circa la possibilità di costituzione di una componente politica del gruppo misto formata dai deputati appartenenti a minoranze linguistiche riconosciute dalla legge[304].

Anche in relazione alla peculiare configurazione che il gruppo misto aveva assunto nelle legislature XII e XIII, l'intento riformatore era volto principalmente ad adeguare la normativa regolamentare ad una situazione di fatto, arginando al contempo la frammentazione della rappresentanza parlamentare e favorendo il consolidamento del bipolarismo: retrospettivamente, il fallimento appare evidente poiché il gruppo misto diviene progressivamente il contenitore di componenti politiche numerose ed organizzate, finalizzato principalmente a dare ospitalità a deputati in transito da un gruppo all'altro. Pertanto, la disciplina introdotta nel 1997 non poteva considerarsi una soluzione definitiva, piuttosto era da intendersi come un rimedio contingente in attesa di un nuovo (e più efficiente) assetto del sistema politico.

È necessario considerare che la netta inversione di tendenza rispetto alla prassi – che autorizzava la costituzione di gruppi in deroga – ha innescato un processo che ha avuto effetti opposti a quelli desiderati: invece di favorire una rappresentanza parlamentare meno frammentata e più compatta, costituita da pochi e grandi gruppi, essa ha portato alla formazione di molteplici componenti all'interno del gruppo misto, mostrando tutte le contraddizioni e le ambiguità di una transizione che, alla fine del secolo scorso, appariva ancora incompiuta[305].

I due principali strumenti – riforma elettorale e divieto di costituzione dei gruppi in deroga – adottati per favorire la dinamica bipolare del sistema politico e

---

[303] Proposta Doc. II n. 8 della Giunta per il regolamento (composta dal Pres. Violante e dai deputati Armaroli e altri), presentata alla Presidenza il 25 luglio 1996. Sul punto cfr. V. DI CIOLO, L. CIAURRO, *Le recenti modifiche dei regolamenti parlamentari*, appendice in *Il diritto parlamentare nella teoria e nella pratica*, Milano, 1998, p. 32.

[304] Proposta Doc. II n. 20 della Giunta per il regolamento (composta dal Pres. Violante e dai deputati Armaroli e altri), presentata alla Presidenza l'11 marzo 1997; testo riformulato dalla Giunta per il regolamento nella seduta dell'11 settembre 1997 sulla base dei principi e criteri direttivi approvati dall'Assemblea il 31 luglio 1997.

[305] C. DECARO BONELLA, *I gruppi parlamentari nella XII legislatura*, in «Rassegna parlamentare», n. 2, 1996, p. 353.

quindi la semplificazione della rappresentanza parlamentare, hanno mostrato evidenti limiti. Per un verso, la riforma elettorale del 1993, introducendo un sistema misto (il 75% dei seggi è attribuito nell'ambito di collegi uninominali, il restante 25% con il sistema proporzionale alle liste che abbiano ottenuto il 4% in ambito nazionale e poi ripartito all'interno delle singole circoscrizioni) non ha determinato affatto una riduzione del numero dei gruppi parlamentari che, piuttosto, è paradossalmente aumentato rispetto a quello delle legislature del periodo proporzionale[306]. Per altro verso, il diniego ad autorizzare gruppi in deroga al numero minimo previsto dai regolamenti non ha evitato né arginato la frammentazione della rappresentanza politica in Parlamento: al contrario esso ha innescato un mero fenomeno di traslazione di numerosi raggruppamenti parlamentari organizzati da una condizione di autonomia ad un'altra di convivenza forzata; infatti, all'assenza di gruppi autorizzati nel corso delle legislature XII e XIII corrisponde un'espansione spropositata del gruppo misto.

Tuttavia, il notevole aumento delle componenti politiche all'interno dello stesso gruppo misto evidenzia la difficile convivenza di identità politiche in forte contrapposizione tra loro. Tale incongruenza ha reso necessaria la successiva riforma dell'art. 14, comma 5, RC, nonostante la formula adottata con le novelle del 1997 sia stata motivata da contingenti condizioni politiche: essa appare legata sia ad una forma di governo in transizione (e quindi ad un sistema partitico destrutturato) sia ad un sistema elettorale non ancora definito (anche per le continue controtendenze di ispirazione proporzionalistica). Senza dubbio il tema dei gruppi parlamentari, nonché quello della riorganizzazione della rappresentanza parlamentare dei partiti politici, appare, alla fine del secolo scorso, come una questione ancora non pienamente risolta, come è testimoniato dalle diverse proposte di modifica presentate presso la Giunta per il regolamento anche di recente[307].

---

[306] Tra i progetti di modificazione di fine secolo scorso, è utile rammentare la proposta Doc. II n. 30 dei deputati Pisapia (RC) e altri, presentata alla Presidenza il 23 novembre 1998, relativa all'art. 14 RC: essa prevede l'autorizzazione di gruppi con meno di venti iscritti, purché «esso rappresenti un partito o movimento organizzato nel paese e consista di almeno dieci deputati, eletti sulla base di liste di candidati per l'attribuzione dei seggi con metodo proporzionale nelle elezioni per la Camera dei deputati presentate, anche congiuntamente con altri, con il medesimo contrassegno in almeno venti circoscrizioni, ovvero in collegamento con le medesime liste». La *ratio* era quella di ripristinare l'efficacia della previsione del comma 2 dell'articolo 14 RC, introducendo le modifiche necessarie a rendere la disciplina ivi prevista compatibile con il nuovo sistema elettorale. In particolare, si prevedeva che la concessione della deroga da parte dell'Ufficio di Presidenza fosse non più una facoltà discrezionale, bensì un atto dovuto, previo accertamento della sussistenza dei requisiti stabiliti.

[307] Ad esempio, la proposta Doc. II n. 9 dei deputati Foti (PDL) e altri, presentata alla Presidenza il 26 settembre 2007, relativa alle modificazioni dell'art. 14 RC, prevede l'autorizzazione di gruppi parlamentari con meno di venti deputati, con una decisione dell'Ufficio di Presidenza, ai sensi dell'articolo 14, comma 2, adottata da almeno i due terzi dei suoi componenti. I presupposti di tale progetto sono individuati nella decisione della Giunta per il regolamento del 13 giugno 2001: in quella

La tendenza evolutiva che conduce alla crescita smisurata del gruppo misto pone in evidenza due concause che possono essere individuate come fattori scatenanti: da un lato, il fenomeno della migrazione e il cambiamento di gruppo di appartenenza di un cospicuo numero di parlamentari; dall'altro, il divieto di costituzione di gruppi in deroga al numero minimo stabilito dall'art. 14, comma 2, RC, ha determinato la scomparsa di gruppi minori dal quadro parlamentare, senza peraltro ottenere l'effettiva formazione di due aggregazioni parlamentari compatte e contrapposte.

In realtà, si è verificato un puro e semplice spostamento dei gruppi minori verso il grande contenitore del gruppo misto[308]. In conclusione, l'evoluzione e il mutamento del gruppo misto, a partire dalle prime legislature ad oggi, sembrano correlati alla presenza o meno di gruppi parlamentari autorizzati in deroga ai requisiti minimi.

---

occasione, in ragione dell'impossibilità da parte dell'Ufficio di Presidenza di applicare letteralmente l'articolo 14, comma 2, RC, la Giunta aveva fornito una interpretazione «evolutiva» della norma regolamentare, subordinando l'applicazione della stessa al conseguimento del risultato nazionale almeno del 4 per cento del totale dei voti validi, ossia di quella che costituiva all'epoca la soglia per l'accesso all'assegnazione dei seggi per la parte proporzionale.

[308] In questo senso cfr. S. TOSI, *Diritto parlamentare*, Milano, 1993, pp. 12 e ss.; E. CANITANO, *L'anomalia del gruppo misto*, in *Rappresentanza politica, gruppi parlamentari, partiti – Il contesto italiano*, vol. II, S. MERLINI (a cura di), Torino, 2004, pp. 193 e ss.; A. CIANCIO, *I gruppi parlamentari*, Milano, 2008, pp. 81 e ss; N. LUPO, *Qualche indicazione per una riforma dei regolamenti parlamentari*, in ASTRID Rassegna n. 75, 14 luglio 2008, www.astrid-online.it, p. 2.

Capitolo IV
LA SVOLTA MAGGIORITARIA: NOVITÀ E CAMBIAMENTI NELLA DISCIPLINA DEI GRUPPI PARLAMENTARI

4.1 Le riforme del regolamento della Camera dei deputati del 1997. La programmazione dei lavori tra teoria e prassi parlamentare – 4.2 Il gruppo misto nella XIII legislatura e le novelle regolamentari del 1997. Dinamiche e processi di trasformazione – 4.3 La mobilità parlamentare come fenomeno patologico del sistema politico italiano: cause e sviluppi futuri.

4.1 LE RIFORME DEL REGOLAMENTO DELLA CAMERA DEI DEPUTATI DEL 1997. LA PROGRAMMAZIONE DEI LAVORI TRA TEORIA E PRASSI PARLAMENTARE.

Le modificazioni del 1997 al regolamento della Camera dei deputati rappresentano l'unica organica riforma di adeguamento della forma di governo al mutamento in senso maggioritario della legislazione elettorale, intervenuto nel 1993.

Le novelle regolamentari della Camera, entrate in vigore a partire dal 1° gennaio 1998, si inseriscono in un processo di riforma istituzionale che si è evoluto attraverso differenti prospettive[309]: a partire dalle leggi elettorali n. 276 e n. 277 del 1993, poi le leggi "Bassanini", fino a giungere al progetto di riforma costituzionale della Commissione bicamerale del 1997. La riforma del regolamento fu il risultato

[309] Sul punto v. A. PACE, *Processi costituenti italiani 1996-97*, in *La riforma costituzionale nel progetto della Commissione bicamerale*, in «Diritto Pubblico», n. 3, Roma, 1997, pp. 581 e ss.; G. U. RESCIGNO, *Revisione della Costituzione o nuova Costituzione?*, in *op. cit.*, pp. 603 e ss. «(...) l'esperienza delle "legislature del maggioritario" (XII, XIII e XIV) ha fatto emergere tutti i limiti dell'utilizzo dei sistemi elettorali quali strumenti per incidere sul funzionamento della forma di governo e ha spostato di nuovo l'attenzione sul tema delle riforme costituzionali», T. GROPPI, *Forma di governo e sistemi elettorali in Italia*, in corso di pubblicazione, Fondazione ASTRID, 25 gennaio 2007, www.astrid-online.it, p. 11.

dell'approvazione di cinque distinte proposte della Giunta per il regolamento, volte ad innovare specifiche aree della disciplina regolamentare[310].

L'inizio dei lavori (4 luglio 1996) precedette di pochi mesi l'insediamento della Commissione bicamerale D'Alema (2 febbraio 1997), pertanto le due riforme, regolamentari e costituzionale, si svolsero in parallelo, sia pure con esiti diversi[311].

La rilevanza delle modifiche regolamentari nei processi di riforma della Costituzione appare come uno dei nodi centrali della storia costituzionale italiana.

In proposito è necessario rilevare che in dottrina sono emerse due interpretazioni circa il ruolo dei regolamenti parlamentari: secondo alcuni, essi hanno assunto un ruolo ancillare rispetto alle grandi riforme costituzionali; per altri, le procedure regolamentari si sono rivelate strumenti funzionali al sistema politico, e quindi precursori dell'evoluzione dell'assetto costituzionale[312]. In questa prospettiva, le novelle del 1997 si possono considerare un punto di partenza piuttosto che un punto di arrivo rispetto alla *ratio* sottesa alle modificazioni al regolamento della Camera, perché strettamente connesse non solo al riassestamento del sistema

---

[310] Il 24 settembre 1997 la Camera approvò quattro proposte di modifica al regolamento: il Doc. II n. 15, concernente il dovere dei deputati di partecipazione ai lavori e le relative forme di verifica e sanzioni; il Doc. II n. 17, concernente il sindacato ispettivo e la previsione delle interrogazioni a risposta immediata in Assemblea e in commissione; il Doc. II n. 20, relativa alla costituzione di componenti politiche all'interno del gruppo misto; il Doc. II n. 26, concernente la programmazione dei lavori, l'istruttoria legislativa in commissione, l'esame dei progetti di legge in Assemblea e il procedimento di conversione dei decreti legge. Il 4 novembre 1997 fu approvata la proposta di modifica Doc. II n. 27, relativa alla componente delle minoranze linguistiche del gruppo misto. Il regolamento del Senato, che era stato sottoposto ad un'ampia revisione nel 1988, per la sua impostazione presidenzialistica e per l'elasticità delle sue norme, presentava minori problemi di adattamento al mutato sistema politico, rispetto alla Camera. Pertanto, al Senato, nel corso della XIII legislatura, si procedette solo a parziali e puntuali innovazioni accompagnate da decisioni di tipo "convenzionale". Sul tema cfr. A. CIANCIO, *I gruppi parlamentari*, Giuffrè, 2008, pp. 128-130.

[311] La correlazione temporale non è casuale. La riforma regolamentare del 1997 intendeva, peraltro, anticipare (a Costituzione vigente) le linee evolutive della forma di governo che già erano emerse in relazione al sistema "tendenzialmente" maggioritario, che di lì a pochi mesi sarebbero state affrontate all'interno della bicamerale. Fallito il tentativo della bicamerale, la riforma del regolamento della Camera è rimasta come parte di un disegno più ampio, ma incompiuto. Sul punto v. V. DI CIOLO, L. CIAURRO, *Le recenti modifiche dei regolamenti parlamentari*, appendice in *Il diritto parlamentare nella teoria e nella pratica*, Milano, 1998, pp. 6 e 7.

[312] In questo senso, tra gli altri, N. LUPO, *I regolamenti parlamentari nelle "retrovie" del diritto costituzionale*, in *Studi pisani sul Parlamento*, E. ROSSI (a cura di), Pisa, 2007 p. 7. «Come in altri frangenti della storia costituzionale repubblicana, i regolamenti parlamentari e le prassi attuative hanno funzionato da camera di compensazione tra la disciplina costituzionale della forma di governo, che è rimasta inalterata, e i mutamenti della costituzione materiale, che sono stati profondi e che nel biennio 1993-1994 hanno provocato quello che è stato fondatamente definito il passaggio dalla prima alla seconda Repubblica», V. LIPPOLIS, *La riforma del regolamento della Camera dei deputati del 1997 e il Parlamento del bipolarismo*, in *Il Parlamento del bipolarismo. Un decennio di riforme dei regolamenti delle Camere*, ARSAE, Il Filangeri, Napoli, 2007, p. 5.

partitico iniziato in quegli anni, ma anche ai rapporti che intercorrono tra i diversi organi costituzionali in relazione alla definizione dell'indirizzo politico, e quindi all'evoluzione della forma di governo[313].

La crisi dei partiti politici e delle stesse istituzioni sono, con ogni probabilità, i punti nodali che necessariamente inducono alla ridefinizione della democrazia parlamentare italiana alla fine del secolo scorso: «in un sistema tendenzialmente maggioritario, che instaura un rapporto diretto tra elettori ed eletto deve essere rafforzata la tutela dei singoli rappresentanti del popolo e deve essere in ogni caso garantito un adeguato spazio di espressione a tutti i gruppi e agli eventuali parlamentari dissenzienti dalla linea del proprio gruppo»[314]. Così ragionando, le riforme del 1997 si sono inserite in uno scenario istituzionale profondamente instabile, caratterizzandosi per la loro ambivalenza: per un verso, esse rappresentano il tentativo di realizzare un sistema compiutamente (*rectius* "tendenzialmente") maggioritario (ad esempio con l'introduzione delle nozioni di maggioranza e opposizione), ma dall'altro riconoscono e prendono atto della frammentarietà politica esistente[315].

Conseguentemente le novelle regolamentari hanno affrontato tre temi essenziali: *1*) la conferma del decisivo ruolo assunto dai gruppi parlamentari (intesi come nucleo di base dell'organizzazione e il funzionamento delle Camere) nella dinamica Governo-maggioranza; *2*) l'introduzione di nuove regole in grado di favorire il confronto tra due opposti schieramenti, prevedendo le nozioni di maggioranza e opposizione; *3*) la riconsiderazione della figura e delle prerogative del singolo parlamentare[316].

---

[313] Sul tema v. S. TRAVERSA, A. CASU (a cura di), *Il Parlamento nella transizione*, ISLE, Milano, 1998, pp. 27 e ss.

[314] Così si esprime L. VIOLANTE, *Premessa*, in *Modificazioni del Regolamento della Camera dei Deputati approvate dall'Assemblea nel 1997*, XIII leg., Camera dei deputati (a cura della), Roma, 1998, p. 12. Il Pres. della Camera, che diede un decisivo impulso alla riforma, fece riferimento al principi della «democrazia decidente».

[315] Probabilmente perché le riforme colgono i partiti (e i gruppi) impreparati alle logiche di un bipolarismo appena accennato, con particolare riferimento alle componenti politiche previste in seno al gruppo misto, nonché alla accentuata mobilità parlamentare di quel periodo. Sul punto cfr. V. LIPPOLIS, *Regolamenti parlamentari, forma di governo, innovazione istituzionale*, in Forum di «Quaderni costituzionali», 15 novembre 2008, www.forumcostituzionale.it, pp. 3 e ss.

[316] In considerazione della valorizzazione dell'elemento personale che il nuovo sistema elettorale prevalentemente maggioritario produce in capo al singolo rappresentante, i regolamenti hanno introdotto procedure attraverso le quali sia consentito al singolo di partecipare autonomamente ai processi di decisione. In particolare, sono degne di nota le disposizioni che: nella programmazione dei lavori, prevedono che un quinto del tempo disponibile per la discussione degli argomenti iscritti nel calendario sia riservato agli interventi che i deputati chiedano di svolgere a titolo personale (art. 24, comma 7, RC); garantiscono la riserva di quota di tempo per quei deputati che, durante la sessione di bilancio, chiedano di intervenire e non appartengano ad alcuna delle componenti del gruppo misto (art.

Quanto al primo ambito di intervento, i gruppi assumono un ruolo fondamentale quanto a programmazione dei lavori e razionalizzazione della discussione parlamentare.

Prima di analizzare le principali modifiche regolamentari relative alla programmazione dei lavori, anche con riferimento alla prassi che si è andata affermando negli anni seguenti, sembra utile richiamare l'attenzione su alcune incongruenze emerse circa la definizione di un assetto politico "tendenzialmente maggioritario" e potenzialmente bipolare. Infatti, le innovazioni approvate nel 1997 a proposito della programmazione dei lavori, costituiscono uno dei punti di forza del regolamento, ma al contempo rappresentano un'anomalia rispetto ad una prospettiva bipolare e dell'alternanza.

Parte della dottrina ha rilevato il carattere «strabico» delle novelle regolamentari, se considerate all'interno della transizione del sistema partitico: esse sono contemporaneamente il corollario della ristrutturazione del sistema partitico in atto in quegli anni e anticipano le «ipotesi di innovazione istituzionale che vengono discusse in Parlamento»[317].

Ripercorrendo brevemente le fasi che hanno portato all'introduzione dell'unanimità nella Conferenza dei capigruppo per l'approvazione del programma, è necessario rammentare che tale criterio è stato introdotto nei regolamenti di Camera e Senato[318] nel febbraio del 1971. D'altra parte i regolamenti del 1971 non prevedevano meccanismi suppletivi per l'approvazione del programma e quindi, in assenza di unanimità alla Camera, si passava direttamente – a cura del Presidente – alla proposta di ordine del giorno della seduta successiva. Al Senato era invece prevista la predisposizione di un calendario settimanale[319].

119, comma 7, RC); introducono la facoltà di intervento sulla discussione del documento di aggiornamento degli obiettivi e delle regole contenute nel documento di programmazione economico-finanziaria (art. 118 *bis*, comma 4, RC); prevedono nuove regole circa il potere di emendamento di ogni parlamentare dissenziente (art. 85 *bis*, comma 3, RC). Sul punto v. E. VIVALDI, *I gruppi parlamentari nella transizione del sistema politico-costituzionale*, in *Studi pisani sul Parlamento*, E. ROSSI (a cura di), Pisa, 2007, pp. 91-96.

[317] F. LANCHESTER, *La riforma del Regolamento della Camera dei Deputati*, in *I costituzionalisti e le riforme. Una discussione sul progetto della Bicamerale per le riforme costituzionali*, Milano, 1998, p. 243. Sul tema cfr. P. CARETTI, *Le svolte della politica italiana nelle riforme dei regolamenti parlamentari*, in *Storia d'Italia – Annali 17. Il Parlamento*, L. VIOLANTE (a cura di), F. PIAZZA (con la collaborazione di), Torino, 2001, pp. 600 e ss.

[318] L'intento è quello di allargare la base consensuale delle istituzioni e di consentire la piena partecipazione delle forze politiche non facenti parte della maggioranza di Governo, attraverso una pari legittimazione di tutte le minoranze presenti in Parlamento che, in tal modo, divenivano compartecipi della funzione di indirizzo politico, nonché di quella legislativa e di controllo (artt. 23.3 RC, 54.2 RS). In questo senso A. MANZELLA, *Il Parlamento*, Bologna, 1991, p. 117.

[319] Sul punto v. par. 3.2 del presente elaborato. Come già evidenziato in precedenza, la vischiosità della situazione storico-politica di quegli anni, caratterizzata da una forte frammentazione delle forze

Nel 1981, in occasione della parziale riscrittura degli artt. 23 e 24 del regolamento della Camera, viene mantenuto il principio dell'unanimità e si attribuisce al Presidente di Assemblea il ruolo di mediatore – in caso di fallimento della procedura unanimistica – delle richieste prevalenti, delle indicazioni del Governo nonché delle proposte delle minoranze[320]. Nel 1990, gli artt. 23 e 24 RC vengono ulteriormente modificati secondo due direttrici: per un verso, viene potenziato il ruolo decisorio del Presidente, dall'altro si assiste al «primo timido ingresso del Governo come codecisore dell'ordine del giorno»[321].

L'innovazione più rilevante è comunque l'introduzione del "contingentamento dei tempi" riservati alla discussione parlamentare, che assume un carattere generalizzato con le integrazioni regolamentari del 1997. Peraltro, tale principio era stato già introdotto nel regolamento del Senato[322] con le riforme del 1988.

Senza dubbio l'*iter* evolutivo delle modifiche regolamentari in materia di programmazione rappresenta una decisiva chiave interpretativa sia dell'evoluzione del ruolo del Governo in Parlamento, sia dei vari interventi che hanno portato alle novelle regolamentari del 1997: così ragionando, il nodo centrale della programmazione dei lavori parlamentari appare ancora incompiuto.

L'art. 23, comma 6, RC, così come modificato nel 1997, prevede la maggioranza qualificata dei tre quarti per l'approvazione del programma dei lavori dell'Assemblea, in sostituzione del principio dell'unanimità, dimostratosi inapplicabile in via di prassi: «il programma è approvato con il consenso dei presidenti di gruppi la cui consistenza numerica sia complessivamente pari almeno ai tre quarti dei componenti della Camera». Il Presidente è comunque tenuto a

---

politiche e dalla *conventio ad excludendum* nei confronti del maggior partito di opposizione, rendeva impossibile l'attuazione del programma dei lavori attraverso il principio dell'unanimità: il sistema della programmazione entra in crisi proprio quando si realizzano le intese di "solidarietà nazionale" del 1976, che erano state anticipate dai regolamenti del 1971, sia per i ripetuti ricorsi all'ostruzionismo dei radicali, sia per difficoltà interne alla maggioranza.

[320] Il programma proposto dal Presidente è sottoposto all'approvazione dell'Assemblea, che ha la possibilità di richiedere una eventuale discussione, a seguito della quale il Presidente dispone il programma definitivo. In caso di mancata approvazione, è lo stesso Presidente ad intervenire comunicando l'ordine del giorno della seduta successiva. Sul punto v. C. DI ANDREA, *Sulle ultime modificazioni del Regolamento della Camera dei Deputati*, in «Rassegna parlamentare», n. 1, 1999, pp. 90 e ss.

[321] S. CECCANTI, *Regolamenti parlamentari: un altro tassello di una riforma strisciante*, in «Quaderni costituzionali», n. 1, 1998, p. 159. In assenza di unanimità, il Presidente predispone il programma tenendo conto delle indicazioni del Governo e delle minoranze (art. 23, comma 4; art. 24, comma 3, RC).

[322] Sulle modifiche introdotte al Senato v. A. MANNINO, S. TOSI, *Diritto parlamentare*, Milano, 1999, p. 156-159.

riservare una quota del tempo disponibile agli argomenti indicati dai gruppi dissenzienti, ripartendola in proporzione alla loro consistenza numerica[323].

Qualora la Conferenza dei presidenti di gruppo non raggiunga tale maggioranza, il programma è predisposto dal Presidente, avendo cura di inserire le proposte avanzate dai gruppi parlamentari, nel rispetto della riserva dei tempi e degli argomenti di cui all'art. 24, comma 3. Il programma diviene definitivo dopo la comunicazione all'Assemblea: durante tale operazione sono consentiti interventi di due minuti per ciascun deputato, e di dieci minuti complessivi per ciascun gruppo, anche al fine di rappresentare osservazioni e proposte utili per la definizione del programma relativo alla successiva riunione (art. 23, comma 7).

L'introduzione del voto ponderato attraverso il *quorum* dei tre quarti rivela alcune contraddizioni presenti nelle modifiche regolamentari, poiché: *a*) la sostituzione della unanimità con una maggioranza estremamente qualificata (maggioranza più ampia di quella costituzionalmente richiesta per l'adozione del regolamento, di cui all'art. 64 Cost.) non garantisce una scelta definitiva circa l'adozione di una regola maggioritaria nei meccanismi decisionali dell'Assemblea, né l'attribuzione della programmazione dei lavori al raccordo Governo-maggioranza parlamentare; *b*) la maggioranza richiesta dei tre quarti dei componenti induce nuovamente «le forze politiche ad un accordo tra lo schieramento parlamentare che sostiene il Governo e il gruppo o la coalizione più forte dell'opposizione»[324].

Pertanto, il raccordo Governo-maggioranza nella programmazione dei lavori, quale elemento funzionale tipico di una democrazia maggioritaria, non trova il suo riconoscimento dal punto di vista regolamentare: proprio la logica del consociativismo, che si voleva superare abbandonando il principio unanimistico, rimane quale nodo irrisolto della programmazione dell'Assemblea e delle commissioni.

Infatti, è possibile individuare due elementi che hanno contribuito, negli anni seguenti, all'effettivo funzionamento dell'istituto della programmazione nella prassi parlamentare: innanzitutto, la crescente importanza della funzione del Presidente dell'Assemblea, coinvolto in un ruolo di mediazione tra gli opposti schieramenti politici e al contempo di impulso dei lavori, al fine di garantire le esigenze di tutti i soggetti coinvolti (dal Governo ai gruppi parlamentari di maggioranza e di opposizione). In secondo luogo, l'applicazione del contingentamento dei tempi

---

[323] A. MORRONE, *Quale modello di Governo nella riforma del regolamento della Camera dei Deputati?*, in «Quaderni costituzionali», n. 3, 1998, pp. 469 e ss.; L. STROPPIANA, *La riforma dei regolamenti parlamentari: un processo non ancora concluso?*, in «Quaderni costituzionali», n. 1, 2000, pp. 101 e ss.; V. COZZOLI, *I gruppi parlamentari nella transizione del sistema politico-istituzionale: le riforme regolamentari della Camera dei deputati nella XIII legislatura*, in *Quaderno n. 25* del *Centro di ricerca sulle amministrazioni pubbliche "Vittorio Bachelet" della LUISS*, Milano, 2002, pp. 30-38.

[324] A. MANNINO, S. TOSI, *Diritto parlamentare*, Milano, 1999, p. 217.

riservati alla discussione, garantendo pertanto decisioni politiche in tempi definiti e certi.

In merito al *quorum* dei tre quarti, negli anni recenti esso non è mai stato applicato: in sostanza, dall'entrata in vigore delle modifiche del 1997, per prassi la programmazione dei lavori non è mai stata sottoposta ad una vera e propria approvazione da parte della Conferenza dei presidenti dei gruppi.

La mediazione del Presidente dell'Assemblea ha consentito quasi sempre una sorta di "accordo informale": il Presidente, al fine di agevolare lo svolgimento dei lavori parlamentari, convocata la Conferenza dei presidenti dei gruppi, sentito il Presidente del Senato, i presidenti delle commissioni permanenti, tenuto conto delle priorità del Governo, nonché degli argomenti rappresentati dai gruppi dissenzienti, predispone il programma che, dopo le eventuali modifiche emerse nella fase di consultazione, riceve l'assenso della Conferenza[325].

L'affermazione di un sistema bipolare – altrimenti non garantito dalla maggioranza qualificata dei tre quarti prevista dall'art. 23 RC – ha richiesto quindi una sorta di sovra-esposizione del ruolo del Presidente della Camera.

Tale divergenza tra teoria e prassi rappresenta altresì un'anomalia di fondo in merito alla programmazione, quale punto dolente delle novelle regolamentari del l997: l'introduzione del voto ponderato come criterio formale per l'approvazione del programma dei lavori, presupponendo un accordo tra la maggioranza e la principale forza di opposizione, non sembra aver favorito il funzionamento del sistema in senso bipolare.

A fronte di un impianto riformatore decisamente "gruppo-centrico", nel corso della XIII legislatura emerge la necessità di introdurre nei regolamenti parlamentari norme di garanzia dell'opposizione: il dibattito svolto dalla Commissione bicamerale D'Alema è preceduto ed affiancato dal lavoro della Giunta per il regolamento della Camera[326]. Non a caso, le novelle regolamentari del '97 (per la Camera) e del '99 (per

---

[325] Sulle problematiche relative alla programmazione dei lavori parlamentari, cfr. V. LIPPOLIS, *Maggioranza, opposizione e governo nei regolamenti e nelle prassi parlamentari dell'età repubblicana*, in *Storia d'Italia – Annali 17. Il Parlamento*, L. VIOLANTE (a cura di), F. PIAZZA (con la collaborazione di), Torino, 2001, pp. 644-647.

[326] «Ciò nonostante, anche nella impostazione della Commissione bicamerale, non veniva evidenziata la specificità dell'opposizione in un sistema maggioritario e, continuando ad utilizzare l'espressione "opposizioni" quale sinonimo di "minoranze", in realtà la Commissione sceglieva di rafforzare lo statuto delle minoranze rinunciando a sostenere l'evoluzione in senso unitario della funzione oppositoria, come *alternative government*», S. GALEOTTI, *Intervento*, in *I costituzionalisti e le riforme*, S. PANUNZIO (a cura di), Milano, 1983, p. 248. Anche nella seduta della Giunta per il regolamento del 4 luglio 1996 apparve chiaro che la locuzione «statuto dell'opposizione» era da intendersi in realtà «statuto della minoranza», giacché molti interventi evidenziarono l'inesistenza di una codificata bipartizione tra maggioranza e opposizione. Sul punto v. E. GUARDUCCI, *La rappresentanza unitaria di*

il Senato) introducono per la prima volta le espressioni «maggioranza» ed «opposizione» in una accezione diversa rispetto a quella considerata fino ad allora, individuando due entità distinte in modo più o meno netto e permanente[327].

Tale nuova impostazione si rileva soprattutto con riferimento alle regole che, sia alla Camera che al Senato[328], disciplinano l'organizzazione dei lavori e in quelle che (alla Camera) hanno come scopo quello di riorganizzare il procedimento legislativo.

Per quanto riguarda il rafforzamento delle garanzie per le opposizioni – termine per la prima volta inserito nel regolamento (art. 16 *bis*, comma 1, e art. 24, comma 7, RC) – le riforme hanno previsto numerosi strumenti: in particolare, gli spazi garantiti nella programmazione dei lavori, la possibilità di chiedere informazioni e dati al Governo in fase istruttoria, la facoltà di adire il Comitato per la legislazione, le relazioni di minoranza, la costituzione di componenti politiche del gruppo misto, con la relativa riserva di tempi di intervento nei dibattiti. È necessario evidenziare che tali innovazioni, complessivamente intese, non tendono ad assecondare il carattere bipolare del sistema politico italiano. Infatti, quanto alla programmazione dei lavori ed al contingentamento dei tempi, il regolamento della Camera fa esplicito riferimento a «gruppi di opposizione» e «gruppi appartenenti alle opposizioni» (art. 24, commi 3 e 7, RC), in contrapposizione ai gruppi di maggioranza.

In definitiva, se l'obiettivo dichiarato della novella adottata dalla Camera nel 1997 era quello di adeguare il regolamento alla nuova legge elettorale (anche attraverso l'introduzione di disposizioni volte a valorizzare il ruolo e le prerogative

---

coalizione, in *Rappresentanza politica, gruppi parlamentari, partiti – Il contesto italiano*, S. MERLINI (a cura di), vol. II, Torino, 2004, p. 219.

[327] In precedenza tali termini erano utilizzati per indicare maggioranze o minoranze contingenti, che si formavano in occasione delle singole deliberazioni parlamentari, secondo la previsione dell'art. 64 Cost. Sul punto cfr. E. VIVALDI, *I gruppi parlamentari nella transizione del sistema politico-costituzionale*, in *Studi pisani sul Parlamento*, E. ROSSI (a cura di), Pisa, 2007, p. 92.

[328] Seppure alcuni mesi dopo la Camera dei deputati, anche il Senato della Repubblica ha provveduto (con la deliberazione del 24 febbraio 1999) a modificare il proprio regolamento. In assenza di convergenza dei gruppi su un più incisivo disegno di riforma, la novella del 1999 si è limitata a riformare il procedimento di organizzazione dei lavori parlamentari, riservando 4 sedute (in relazione ad un arco temporale di 2 mesi) ai disegni di legge ed alle iniziative dei gruppi parlamentari di opposizione (art. 53 RS), nonché a modificare la disciplina del sindacato ispettivo mediante l'introduzione delle interrogazioni a risposta immediata (art. 151 *bis* RS). Nonostante il regolamento per la prima volta introduca l'espressione «opposizione parlamentare», ancora una volta il concetto non viene qualificato, prevedendo strumenti in grado di garantire le minoranze parlamentari piuttosto che una opposizione qualificata e strutturata. Sul tema v. L. STROPPIANA, *Parlamento. Le più recenti modifiche dei regolamenti parlamentari: una prima rassegna*, in «Quaderni costituzionali», n. 2, 1999, pp. 423 e ss.

della maggioranza e, soprattutto, dell'opposizione) l'obiettivo può dirsi solo parzialmente raggiunto[329].

[329] Sulla necessità e la opportunità di una istituzionalizzazione della opposizione, e quindi della sua compatibilità costituzionale, v. l'interessante riflessione di G. DE VERGOTTINI, *Revisione dei regolamenti parlamentari e istituzionalizzazione dell'opposizione*, AIC, 19 dicembre 2008, www.associazionedeicostituzionalisti.it, pp. 5 e 6. Sul tema cfr. M. MIDIRI, *Regolamento e prassi parlamentare: le aspettative dei soggetti politici*, in «Studi parlamentari e di politica costituzionale», n. 147-148, 2005, pp. 22-25. Quanto al c.d. "Statuto delle opposizioni" ed alle recenti proposte di modificazione, si rinvia al par. 5.2 del presente elaborato.

4.2 IL GRUPPO MISTO NELLA XIII LEGISLATURA E LE NOVELLE REGOLAMENTARI DEL 1997. DINAMICHE E PROCESSI DI TRASFORMAZIONE.

A partire dai dibattiti sulle riforme regolamentari degli anni 1920-22, si pone il problema del gruppo misto nell'ambito della rappresentanza politica, soprattutto con riferimento al principio di identità politica che lega partito e gruppo. Come già rilevato nelle pagine precedenti, dai dibattimenti degli anni venti del secolo scorso emerge uno schema interpretativo che tende a sottolineare i limiti del gruppo misto: esso è qualificato come gruppo di raccolta di deputati di provenienza disomogenea, privi di un *idem sentire* e sostanzialmente costretti ad una coabitazione forzata.

Peraltro, è innegabile che il gruppo misto nasca e si sviluppi, per lungo tempo, con una funzione residuale nell'ambito di un sistema partitico rigidamente strutturato e caratterizzato da una rappresentanza di tipo proporzionale[330].

Il regolamento della Camera del 1949, con l'art. 14, riprende il contenuto dell'articolo 1 delle modifiche apportate nel 1920-22 e fissa a venti il numero minimo di deputati per costituire un gruppo parlamentare; si prevede inoltre che l'Ufficio di Presidenza possa autorizzare la costituzione di un gruppo con meno di venti iscritti, purché questo rappresenti un partito organizzato nel paese, con una apposita modifica regolamentare[331] approvata nel 1963.

---

[330] Fondamentalmente la struttura del sistema dei gruppi alla Camera è rimasta immutata dal 1953 sino alla fine degli anni ottanta del secolo scorso. Le eccezioni più significative sono state la scomparsa del gruppo monarchico dopo cinque legislature e la breve presenza del gruppo PSIUP nella V e VI. Nel 1976 nascono i gruppi dei radicali e DP, nel 1983 quello della Sinistra Indipendente, successivamente i Verdi (1987), la Rete e la Lega Nord (1992). La situazione non è dissimile al Senato. Sul punto cfr. C. GATTI, *I gruppi parlamentari nella Germania occidentale e in Italia*, Milano, 1986, pp. 35-40. «Fino al 1994, in sostanza, non affiorano elementi significativi di trasformazione nel rapporto tra eletto e partito parlamentare», L. VERZICHELLI, *I gruppi parlamentari dopo il 1994. Fluidità e aggregazioni*, in «Rivista italiana di scienza politica», n. 2, 1996, p. 394.

[331] Art. 14 RC: «Per costituire un gruppo parlamentare occorre un numero minimo di venti deputati. L'Ufficio di Presidenza può autorizzare la costituzione di un gruppo con meno di venti iscritti purché questo rappresenti un partito organizzato nel paese che abbia presentato, con il medesimo contrassegno, in almeno venti collegi, proprie liste di candidati, le quali abbiano ottenuto almeno un quoziente in un collegio e una cifra elettorale nazionale di almeno trecentomila voti di lista validi. Entro due giorni dalla prima seduta, i deputati devono dichiarare al Segretario generale della Camera a quale gruppo appartengono. I deputati i quali non abbiano fatto dichiarazione prevista nel comma 3, o non appartengano ad alcun gruppo, costituiscono un unico gruppo misto». Al Senato solamente con le modifiche del gennaio 1977 è introdotta la possibilità di autorizzare la costituzione di gruppi con meno di dieci senatori, purché rappresentino un partito nel paese. Sul punto v. par. 3.3 del presente elaborato.

Alla Camera, a partire dai primi anni sessanta del secolo scorso, si afferma una prassi favorevole alla costituzione di gruppi parlamentari in deroga, anche come corollario del pluralismo partitico riconosciuto dall'art. 49 Cost. e di un sistema elettorale proporzionale. Tutto questo contribuisce a far sì che il gruppo misto, per molto tempo, sia costituito perlopiù da rappresentanti delle minoranze linguistiche.

Per quanto riguarda la problematica dei gruppi autorizzati e l'inversione di tendenza verificatasi con la XII legislatura, si rimanda alle pagine precedenti (par. 3.3).

A partire dalla XIII legislatura si è affermata l'esigenza di una maggiore visibilità ed autonomia politica per le forze politiche minoritarie presenti in entrambi i raggruppamenti elettorali: tali formazioni politiche, anziché aderire ai gruppi parlamentari più numerosi, hanno preferito preservare la propria identità politica confluendo nel gruppo misto come componenti autonome. Si è quindi posto il problema della fisionomia e della gestione interna del gruppo misto, in quanto esso ha assunto dimensioni abnormi e mai registrate in passato[332].

A proposito delle innovazioni regolamentari del 1997, e in particolare della modifica del comma 5 dell'art. 14 RC[333], è necessario evidenziare una serie di incongruenze rispetto alle dinamiche politico-istituzionali: infatti, le novelle si sono dovute adattare alle dinamiche del sistema partitico ed alla frammentazione politica che caratterizzavano quegli anni. Innanzitutto, appare evidente il contrasto tra le leggi elettorali (ll. n. 276 e n. 277 del 1993) volte a modificare in senso maggioritario il sistema rappresentativo[334] e il riconoscimento, nel regolamento della Camera, delle componenti politiche del gruppo misto, disciplinata attraverso tre differenti ipotesi, di cui all'art. 14, comma 5:

a) i deputati appartenenti al gruppo misto possono chiedere al Presidente della Camera di formare componenti politiche in seno ad esso purché siano costituite almeno da dieci deputati;

---

[332] «Tale fenomeno è stato determinato innanzitutto dalla difficoltà di talune forze politiche di riconoscersi totalmente nella logica del sistema elettorale a prevalenza maggioritaria, contribuendo peraltro a renderlo imperfetto (...). Il gruppo misto (...) ha perso il consueto carattere residuale per divenire invece un "super gruppo" in cui convivono stabilmente forze politiche dall'identità assai diversificata i cui orientamenti sono difficilmente riconducibili ad una seppur minima univocità», V. COZZOLI, *I gruppi parlamentari nella transizione del sistema politico-istituzionale: le riforme regolamentari della Camera dei deputati nella XIII legislatura*, in *Quaderno n. 25* del *Centro di ricerca sulle amministrazioni pubbliche "Vittorio Bachelet" della LUISS*, Milano, 2002, pp. 78 e 79. Per una rappresentazione analitica delle aumentate dimensioni del gruppo misto nel corso della XIII legislatura (dai 26 membri nel marzo 1996 ai 93 deputati nel marzo 2001) alla Camera, v. AA. VV., *Miti e realtà del Parlamento italiano*, Ist. St. Politici Economici e Sociali (a cura del), EURISPES, Roma, 2002, pp. 13-14.

[333] Comma aggiunto il 24 settembre 1997 e modificato il 4 novembre 1997.

[334] Così A. DI GIOVINE, F. PIZZETTI, *Nuove leggi elettorali e sistema politico*, in «Giurisprudenza costituzionale», n. 6, 1993, pp. 4135 e ss. È utile rammentare che il regolamento del Senato non disciplina le componenti politiche del gruppo misto.

b) la formazione di componenti di consistenza inferiore a dieci, purché vi aderiscano almeno tre deputati, i quali rappresentino un partito politico o un movimento politico, la cui esistenza, alla data di svolgimento delle elezioni per la Camera dei deputati, risulti in forza di elementi certi e inequivoci, e che abbia presentato, anche congiuntamente con altri, liste di candidati ovvero candidature nei collegi uninominali;

c) la costituzione di un'unica componente politica nel gruppo misto formata da almeno tre deputati, appartenenti a minoranze linguistiche tutelate dalla Costituzione e individuate dalla legge, i quali siano stati eletti, sulla base o in collegamento con liste che di tali minoranze siano espressione, nelle zone in cui sono tutelate.

Quanto alla congruità sul piano teorico, e al contempo l'opportunità sul piano pratico, della modifica della composizione del gruppo misto, emergono una serie di riflessioni sul problema della concordanza, a più livelli, dei processi di innovazione istituzionale. Dal punto di vista organizzativo e procedurale, è necessario considerare che la costituzione di componenti politiche nel gruppo misto rappresenta un riconoscimento del principio pluralistico, in una prospettiva di tutela delle minoranze, sia politiche che linguistiche[335]. Se l'art. 14, comma 5, RC, così come novellato nel 1997, può essere lo strumento per ampliare la rappresentanza delle forze politiche in Parlamento, è altrettanto vero che esso rappresenta un fattore di riduzione dell'efficienza procedurale dei lavori parlamentari[336], uno degli obiettivi fondamentali delle modifiche regolamentari del 1997.

Tra i fattori che hanno favorito la modifica dell'art. 14 RC vi è certamente la volontà di garantire maggiore visibilità ed autonomia politica alle forze politiche minori, con particolare riferimento alla XIII legislatura ed alla fine dell'esperienza federativa: ad esempio, durante la XII legislatura alla Camera, le componenti politiche minoritarie di centro-sinistra avevano fatto parte del gruppo parlamentare Progressisti, definito per l'appunto federativo. Tale esperienza si conclude con la fine

---

[335] Nel corso della XII e XIII legislatura «(…) il gruppo misto ha assunto dimensioni abnormi, confluendo in esso non solo singoli parlamentari ma veri e propri movimenti politici o loro frazioni scissioniste, che non hanno potuto o voluto trovare collocazione all'interno degli opposti schieramenti elettorali o in altre forze politiche alternative. Per questo si era parlato di gruppo misto come "casa delle minoranze" (…)», S. CURRERI, *I gruppi parlamentari nella XIII legislatura*, in «Rassegna parlamentare», n. 2, 1999, p. 308.

[336] Considerato che «(…) il regolamento della Camera dei deputati compie (…) una decisa scelta a favore di una modifica della forma di governo in senso maggioritario, che poggia su un sistema politico sostanzialmente di tipo bipolare», A. MORRONE, *Quale modello di Governo nella riforma del regolamento della Camera dei Deputati?*, in «Quaderni costituzionali», n. 3, 1998, p. 490.

della legislatura, con inevitabili conseguenze sull'assetto delle aggregazioni parlamentari[337].

Seguendo l'*iter* evolutivo delle modificazioni regolamentari del 1997, dai dibattiti in sede di Giunta per il regolamento emergono diverse e contrastanti posizioni di fondo: appare significativa la proposta per la quale il gruppo misto si divideva in due principali componenti, formate da deputati che esprimevano il voto, rispettivamente, favorevole o contrario sulla mozione di fiducia al Governo, con la possibilità di costituire una terza componente di deputati che non ritenevano di poter aderire all'una o all'altra[338].

Tuttavia l'Assemblea approva in via definitiva, il 24 settembre 1997, un testo che non accoglie il principio di suddivisione del gruppo misto in due grandi sottogruppi – in relazione alla loro appartenenza alla maggioranza di Governo o alle forze di opposizione – nonostante si configurasse come il progetto apparentemente più rispondente alla logica maggioritaria. Invece, come previsto dal comma 5 dell'art. 14 RC, il gruppo misto sarà composto da una molteplicità di componenti politiche individuate secondo differenti criteri[339].

---

[337] Nel corso della XII legislatura, alla Camera dei deputati, al gruppo Progressisti aderirono il Partito Democratico della Sinistra, i Verdi, La Rete, i Cristiano Sociali, il Partito Socialista, Alleanza Democratica e gli Indipendenti di Sinistra. Nel gruppo Forza Italia erano presenti anche i Riformatori e l'Unione di Centro. Al contrario, al Senato le componenti politiche del centro-sinistra si costituirono in gruppi parlamentari autonomi: Progressisti PSI, Progressisti Verdi e La Rete, Sinistra Democratica. Sul punto cfr. C. DECARO BONELLA, *I gruppi parlamentari nella XII legislatura*, in «Rassegna parlamentare», n. 2, 1996, pp. 360-363; L. PEDULLÀ, *Sull'evoluzione (o involuzione?) dei gruppi misti nel sistema parlamentare italiano*, in «Rassegna parlamentare», n. 3, 2005, pp. 802-803.

[338] AA. VV., *Modificazioni al regolamento della Camera dei Deputati approvate dall'Assemblea nel 1997*, XIII leg., Camera dei deputati (a cura della), Roma, 1998, p. 234. Tale impostazione è stata nuovamente affrontata anche negli anni seguenti: in particolare, la proposta Doc. II n. 15 del senatore Lauro (FI), comunicata alla Presidenza il 2 dicembre 2004, concernente la modifica dell'art. 15 RS, era volta a riprodurre, anche al Senato e per il gruppo misto, la *ratio* della legge elettorale maggioritaria e della dinamica bipolare da essa sottesa. Infatti: «Art. 1. All'articolo 15, dopo il comma 3, sono aggiunti (…) 3 *bis*. Il Consiglio di Presidenza può autorizzare la costituzione di un gruppo misto di maggioranza e di un gruppo misto delle opposizioni. Nel caso in cui l'autorizzazione sia concessa, il gruppo misto è dichiarato sciolto e i senatori che ne facevano parte, qualora entro tre giorni dalla dichiarazione di scioglimento non indichino alla Presidenza del Senato a quale gruppo misto intendono aderire, vengono iscritti al gruppo misto di maggioranza o al gruppo misto delle opposizioni sulla base del voto espresso nell'ultima votazione sulla fiducia o sulla sfiducia al Governo alla quale abbiano partecipato. Qualora abbiano espresso voto di astensione ovvero non abbiano partecipato a nessuna delle predette votazioni, essi vengono iscritti al gruppo misto delle opposizioni (…)».

[339] In primo luogo si costituiscono le componenti formate da almeno dieci deputati, che vengono riconosciute automaticamente; in secondo luogo si possono formare componenti con non meno di tre deputati, che abbiano un legame di rappresentanza con un partito o un movimento politico la cui esistenza risulti in forza di elementi certi e inequivoci, oppure appartenenti a minoranze linguistiche tutelate dalla Costituzione e individuate dalla legge.

Anche in questo caso, come già evidenziato per i gruppi autorizzati in deroga[340] e per il *quorum* dei tre quarti stabilito per la programmazione dei lavori, la fase di transizione dell'intero sistema politico e costituzionale italiano di quegli anni sembra influire sulla conformazione del gruppo misto, prevedendo pertanto soluzioni non pienamente adeguate e coerenti.

Quanto al rapporto tra componenti del gruppo misto e partito, il regolamento della Camera prevede l'obbligatorietà dell'esistenza di un nesso diretto con un partito o movimento politico, la cui presenza nel paese sia rilevabile in forza di elementi certi e inequivoci, solo per le componenti formate da almeno tre deputati: tale prescrizione ha suscitato notevoli perplessità soprattutto in relazione ai parametri di riferimento adottati. Parte della dottrina ha sottolineato che nelle novelle del 1997 «non mancano incongruenze come quelle dell'art. 14, comma 2 e comma 5 del regolamento della Camera: nel comma 2, infatti, la definizione di partito politico è ancora quella della vecchia legge elettorale, mentre nel comma 5 si riconosce la situazione determinata»[341] dalla legge elettorale del 1993. Ancora, nel comma 2 si fa riferimento alla presentazione di liste di candidati in collegi, viceversa secondo «la nuova legge elettorale, le liste concorrono al riparto proporzionale dei seggi nelle circoscrizioni, e nei collegi è invece prevista la presentazione dei singoli candidati, sia pure collegati ad una o più liste circoscrizionali»[342].

Tali considerazioni non possono non prescindere comunque dalle spinte centrifughe, di ispirazione proporzionalistica, che costantemente hanno tentato di riaffermarsi a seguito di mutamenti del quadro politico.

Per quanto riguarda le minoranze linguistiche, la Giunta per il regolamento presenta una proposta di modifica (Doc. II, n. 8) che elimina la possibilità di derogare al numero minimo richiesto per la costituzione di un gruppo parlamentare, prevista dal comma 2 dell'art. 14, RC, con la sola eccezione prevista per la formazione di un gruppo delle minoranze linguistiche.

Come già evidenziato in precedenza, l'Assemblea, nella seduta del 24 settembre 1997, respinge tale proposta ed al tempo stesso approva la proposta di modificazione Doc. II, n. 20 che, per integrare le modificazioni agli artt. 13 e 14, prevede la possibilità per le minoranze linguistiche di costituire «un'apposita e peculiare componente politica all'interno del gruppo misto»[343].

---

[340] Sul punto v. par. 3.3 del presente elaborato.

[341] F. LANCHESTER, *La riforma del Regolamento della Camera dei Deputati*, in *I costituzionalisti e le riforme. Una discussione sul progetto della Bicamerale per le riforme costituzionali*, Milano, 1998, p. 243.

[342] V. DI CIOLO, L. CIAURRO, *Le recenti modifiche dei regolamenti parlamentari*, appendice in *Il diritto parlamentare nella teoria e nella pratica*, Milano, 1998, p. 31.

[343] Proposte di modificazione Doc. II n. 8 della Giunta per il regolamento, presentata alla Presidenza il 25 luglio 1996; Doc. II n. 20 della Giunta per il regolamento, presentata alla Presidenza l'11 marzo 1997, testo riformulato dalla Giunta per il regolamento nella seduta dell'11 settembre 1997 sulla base dei

Dall'analisi dei dibattiti della Giunta per il regolamento e delle sedute in Aula emergono tre nodi problematici circa la disciplina del gruppo misto nelle novelle del 1997: *I*) il pieno riconoscimento di una situazione di fatto, per la quale il gruppo misto si caratterizza come un vero e proprio «laboratorio politico»[344], costituito da aggregazioni di soggetti politici eterogenei e con posizioni spesso divergenti; *II*) le incongruenze tra la legislazione elettorale e i criteri previsti dall'art. 14, comma 5, RC; *III*) il rilievo riconosciuto alle minoranze linguistiche tutelate dalla Costituzione e individuate dalla legge, attraverso la possibilità di costituire un'unica componente con almeno tre deputati.

Il riconoscimento delle componenti politiche del gruppo misto, come risultante dalle modifiche del 1997, comporta l'attribuzione ad esse di rilevanti facoltà all'interno degli organi collegiali. Sotto il profilo strutturale si stabilisce quanto segue.

1) Il Presidente della Camera, «ove la straordinaria importanza della questione lo richieda», può invitare a partecipare alla Conferenza dei presidenti di gruppo un rappresentante per ciascuna delle componenti politiche del gruppo misto, alle quali appartengano almeno dieci deputati, così come può invitare un rappresentante della componente formata dalle minoranze linguistiche. Si consideri che la prassi affermatasi in proposito prevede che vi partecipino comunque i rappresentanti di tutte le componenti costituite. Invece, ai fini delle deliberazioni concernenti l'organizzazione dei lavori *ex* artt. 23 e 24 RC, si considera soltanto la posizione espressa dal Presidente del gruppo misto, di cui all'art. 13, comma 2.

2) L'attribuzione di locali e attrezzature, così come i contributi a carico del bilancio della Camera (art. 15, comma 3), vengono determinati in base al numero ed alla consistenza delle componenti politiche in esso costituite.

3) Gli organi del gruppo misto, tenuti a rispecchiare le varie componenti presenti al suo interno, assumono le deliberazioni di loro competenza tenendo proporzionalmente conto della consistenza numerica delle componenti politiche in esso costituite. È riconosciuta la possibilità, per ciascuna componente, di ricorrere al Presidente della Camera nel caso in cui la deliberazione assunta dagli organi direttivi pregiudichi «un proprio fondamentale diritto politico» (art. 15 *bis*, comma 2, RC).

Sotto il profilo procedurale si prevede quanto segue[345].

---

principi e criteri direttivi approvati dall'Assemblea il 31 luglio 1997. Sul punto v. par. 3.3 del presente elaborato.

[344] C. DI ANDREA, *Sulle ultime modificazioni del Regolamento della Camera dei Deputati*, in «Rassegna parlamentare», n. 1, 1999, p. 14.

[345] Sulle prerogative dei membri delle componenti politiche del gruppo misto alla Camera, v. S. CURRERI, *I gruppi parlamentari nella XIII legislatura*, in «Rassegna parlamentare», n. 2, 1999, pp. 313-316.

A) La quota di tempo attribuita al gruppo misto è ripartita tra le componenti politiche avendo riguardo alla loro consistenza numerica (art. 24, comma 7, RC); il medesimo criterio viene adottato per la ripartizione del tempo durante la sessione di bilancio (art. 119, comma 7, RC).

B) Alle componenti politiche del gruppo misto è riconosciuta la disciplina prevista per i deputati dissenzienti: ciascuna componente del gruppo misto ha la possibilità di prendere la parola, nei modi e con i limiti di tempo stabiliti dal Presidente, sia durante la discussione generale di un progetto di legge (art. 83, comma 1, RC), sia su ciascun emendamento, sub-emendamento o articolo aggiuntivo presentato dai deputati (art. 85, comma 7, RC) o dalla commissione o dal Governo.

Inoltre è prevista la possibilità, per un deputato appartenente a ciascuna componente del gruppo misto, di svolgere la dichiarazione di voto sulla questione di fiducia (art. 116, comma 3, RC), nonché di intervenire sul DPEF, sull'eventuale documento di aggiornamento e nella discussione dei documenti di bilancio (art. 118 *bis*, comma 4, e art. 119, comma 7, RC). Ciascuna componente ha la facoltà di prendere la parola durante il dibattito su documenti trasmessi da organismi comunitari e internazionali (art. 125, comma 2, RC).

Dalla lettura complessiva delle disposizioni sopra citate, appare evidente che le componenti del gruppo misto assumono un ruolo centrale a più livelli, non solamente nell'organizzazione e nel funzionamento della Camera, ma anche per attività che hanno rilevanza esterna sul sistema politico stesso.

Più in generale, il carattere distintivo delle modificazioni al regolamento del 1997 è quello di aver adottato soluzioni di compromesso, collocabili in una posizione mediana tra la tendenza a realizzare un rapporto dinamico tra maggioranza e opposizione (in conformità con i principi delle democrazie maggioritarie) e un contesto politico ancora fortemente legato ai caratteri tipici della rappresentanza proporzionale, per la quale tutte le identità politiche devono avere garantita la rappresentatività in ambito parlamentare[346].

Il problema di fondo rimane il nesso che lega il sistema politico-istituzionale, la forma di governo e le riforme dei regolamenti parlamentari, anche in relazione al sistema elettorale: in questa prospettiva le riforme regolamentari del 1997 hanno subito la forte influenza di un sistema partitico in via di assestamento, ancora

---

[346] F. LANCHESTER, *La riforma del Regolamento della Camera dei Deputati*, in *I costituzionalisti e le riforme. Una discussione sul progetto della Bicamerale per le riforme costituzionali*, Milano, 1998, pp. 243 e ss. L'alternativa, infatti, prevedeva o una interpretazione meno rigorosa delle norme relative all'autorizzazione di gruppi in deroga al requisito numerico (in netta contraddizione con l'obiettivo perseguito dalla riforma elettorale di semplificazione del quadro politico) ovvero la revisione completa della disciplina relativa al gruppo misto. In questo senso P. CARETTI, *Le svolte della politica italiana nelle riforme dei regolamenti parlamentari*, in *Storia d'Italia – Annali 17. Il Parlamento*, L. VIOLANTE (a cura di), F. PIAZZA (con la collaborazione di), Torino, 2001, p. 606.

profondamente frammentato e disomogeneo, nonché di un processo di revisione costituzionale in divenire[347]. Alla fine del secolo scorso, il gruppo misto ha rappresentato certamente uno dei temi irrisolti in ambito parlamentare, configurandosi addirittura come un super-gruppo composto da un numero superiore a cento deputati e nove componenti politiche.

Negli anni seguenti, a partire dalla XIV legislatura, l'evoluzione istituzionale dei gruppi è caratterizzata dal rafforzamento della logica bipolare-maggioritaria, con una parziale semplificazione del sistema parlamentare e il progressivo ritorno del gruppo misto alla precedente condizione "fisiologica" e residuale[348].

Rimane comunque di stretta attualità un intervento a livello regolamentare, coerentemente con i processi di riforma istituzionale, affinché il gruppo misto non diventi semplicemente sinonimo di "trasfughismo" e luogo di raccolta di deputati in transito: come già accennato in precedenza, il problema della mobilità parlamentare – intesa come degenerazione del sistema politico – è strettamente legata all'indebolimento dei legami di identità politica tra partiti, gruppi e rappresentanti[349].

---

[347] Cfr. B. CARAVITA, M. LUCIANI, *Oltre la "democrazia bloccata". Ipotesi sui meccanismi elettorali*, in «Democrazia e diritto», n. 6, 1982, pp. 97 e ss.

[348] L. VERZICHELLI, *I gruppi parlamentari dalla XIII alla XIV legislatura. Verso la stabilità maggioritaria?*, in «Politica in Italia», 2002, pp. 144 e 148. In questa prospettiva è significativa, e probabilmente inopportuna, la proposta Doc. II n. 10 del senatore Fabris (UDEUR), comunicata alla Presidenza il 16 gennaio 2003, relativa alla disciplina del gruppo misto al Senato. Essa prevedeva la facoltà, per i senatori appartenenti a tale gruppo, di formare componenti politiche nel proprio ambito, a condizione che ciascuna consistesse di almeno tre senatori. Era inoltre prevista la facoltà di formare componenti di consistenza inferiore, purché vi aderissero senatori i quali rappresentassero un partito o un movimento politico la cui esistenza risultasse in forza di elementi certi e inequivoci, e che avesse presentato, anche congiuntamente con altri, liste di candidati ovvero candidature nei collegi uninominali. In definitiva, la proposta mirava a trasferire anche al Senato della Repubblica quegli elementi di novità introdotti per il gruppo misto alla Camera nel corso della legislatura precedente.

[349] S. CURRERI, *I gruppi parlamentari nella XIII legislatura*, in «Rassegna parlamentare», n. 2, 1999, pp. 327 e ss. Sulle ipotesi di riforma v. par. 5.2 del presente elaborato. Sulla eventuale introduzione della figura del «parlamentare non iscritto» e della contestuale abolizione del gruppo misto, v. le considerazioni conclusive.

4.3 LA MOBILITÀ PARLAMENTARE COME FENOMENO PATOLOGICO DEL SISTEMA POLITICO ITALIANO: CAUSE E SVILUPPI FUTURI.

All'origine del fenomeno della "trasmigrazione" parlamentare, intesa come mobilità degli eletti nel corso della legislatura, si possono individuare tre tipologie di cause, direttamente connesse ad alcune disfunzioni del circuito rappresentativo: *a*) in primo luogo, emerge la progressiva perdita di caratterizzazione ideologica dei partiti politici, che ha contribuito «ad aggravare la crisi di rappresentatività dei partiti politici nella loro funzione costituzionale di interpreti privilegiati di interessi e bisogni collettivi»[350]; *b*) in secondo luogo, si evidenzia l'eccessiva personalizzazione della politica, derivante da un rafforzamento del rapporto tra eletto e corpo elettorale (implicito nella logica maggioritaria), con il conseguente depotenziamento della funzione di mediazione e di canalizzazione del consenso svolta dai partiti[351]; *c*) in ultimo, la progressiva attenuazione della disciplina di gruppo (con la conseguente perdita della funzione di coordinamento e controllo sui propri componenti) che, seppure limitante della libertà del singolo deputato, ha comunque un effetto unificante rispetto alle direttive del partito di riferimento[352].

Appare evidente che la maggiore autonomia acquisita dal parlamentare rispetto al partito implica maggiori potenzialità contrattuali e libertà di agire, le quali trovano la loro giustificazione nel rapporto diretto con l'elettorato: in questa prospettiva, esse svolgono un ruolo di catalizzatore sul processo di mobilità parlamentare a partire dalla XII legislatura[353].

Per quanto attiene al rapporto gruppo-partito nell'ambito del circuito rappresentativo, si verifica una inversione di tendenza – come evidenziato da una parte della dottrina – per la quale il ruolo del gruppo, inteso come elemento autonomo di rappresentanza delle istanze pluralistiche, risulta rivalutato: lo

---

[350] S. CURRERI, *I gruppi parlamentari nella XIII legislatura*, in «Rassegna parlamentare», n. 2, 1999, p. 275. Sul punto v. F. LANCHESTER, *Il problema del partito politico: regolare gli sregolati*, in *Rappresentanza, responsabilità e tecnica del suffragio*, Roma, 1990, pp. 89-90.

[351] «La componente plebiscitaria può avere una valenza che trascende la forza legittimante ed aggregante dell'investitura, spingendo verso una trasformazione complessiva degli assetti della partecipazione democratica», P. RIDOLA, *Diritti di libertà e costituzionalismo*, Torino, 1997, p. 202.

[352] Cfr. A. SPADARO, *Riflessioni sul mandato imperativo di partito*, in «Studi di politica costituzionale», n. 67, 1985, pp. 23 e ss. «Tale fenomeno può essere messo in relazione con (...) diversi fattori (...) rispettivamente, la debolezza organizzativa dei partiti durante la fase di transizione e gli effetti della competizione maggioritaria sui comportamenti strategici dei parlamentari», L. VERZICHELLI, *I gruppi parlamentari dopo il 1994. Fluidità e aggregazioni*, in «Rivista italiana di scienza politica», n. 2, 1996, p. 410.

[353] In questo senso C. DECARO BONELLA, *I gruppi parlamentari nella XII legislatura*, in «Rassegna parlamentare», n. 2, 1996, pp. 353 e ss.

sfaldamento sempre più evidente del rapporto di identità politica che lega partito, gruppo e rappresentante, allontana quest'ultimo «da ogni logica di appartenenza collettiva e partitica, in una pretesa irresponsabilità politica nei confronti dei gruppi e dei partiti politici»[354], privandoli così dei tradizionali parametri di riferimento della rappresentanza. Tali incongruenze sembrano il riflesso del mancato riallineamento dei partiti politici e quindi di un bipolarismo ancora incompiuto, caratterizzato dalla presenza di coalizioni pre-elettorali incapaci di trasformarsi in soggetti politici unitari e sostanzialmente omogenei[355].

L'affermazione di una logica individualistica del mandato parlamentare nell'ordinamento democratico può comportare non solo significative alterazioni del circuito rappresentativo delineato dalla Carta costituzionale, ma altresì una interpretazione distorta dell'art. 67 Cost. rispetto a quella prevalente: si configurerebbe così il rischio di legittimare una mobilità parlamentare da intendersi, più che un sintomo della volontà del corpo elettorale, (piuttosto) come indice di accordi e trattative tra singoli parlamentari e coalizioni[356].

Il fenomeno del trasformismo parlamentare produce effetti negativi sia sulla stabilità dei governi sia sul sistema politico nel suo complesso, e diventa pertanto un passaggio decisivo per la democrazia rappresentativa (della quale ne mostra tutti i limiti): il singolo rappresentante è sollecitato a ridefinire il proprio ruolo di

---

[354] S. CURRERI, *I gruppi parlamentari nella XIII legislatura*, in «Rassegna parlamentare», n. 2, 1999, p. 296.

[355] «Il sistema elettorale maggioritario collega direttamente il rappresentante col suo elettorato e il partito o la formazione politica che lo candida costituisce un tramite, talvolta solo elettorale (...). Il sistema maggioritario crea infatti le coalizioni, il bipartitismo o il pluripartitismo ridotto. (...) Colui che viene eletto allora sarà il rappresentante degli elettori che lo hanno eletto e al contempo della coalizione (...). Si rompe dunque il legame fra il singolo parlamentare e il proprio partito di appartenenza, per costituirsene uno nuovo fra il parlamentare e il collegio (e i suoi elettori) di appartenenza da una parte e il parlamentare e il partito elettorale dall'altra (...). È la fine del mandato libero (o della sua finzione), con la sostituzione del mandato politico-elettorale», E. COLARULLO (a cura di), *Rappresentanza politica e gruppi delle assemblee elettive*, in *Atti del Convegno tenutosi a Cagliari il 25 settembre 1999*, Torino, 2001, p. 52.

[356] In questa prospettiva è importante rammentare (seppure brevemente) la c.d. *Mandate theory*: secondo quest'ultima, in presenza di partiti di massa organizzati, le elezioni si trasformerebbero in una decisione relativa alla forza ed al potere da attribuire ai partiti e, soprattutto, in un mandato che il corpo elettorale conferirebbe ad essi per l'attuazione del programma proposto e la sua trasformazione in indirizzo politico. «La teoria del mandato funziona in modo diverso a seconda del sistema elettorale vigente. La proporzionale offre, infatti, ai partiti un largo spazio di manovra sia quanto alla linea politica da seguire che quanto alla concreta posizione da prendere sulle singole questioni affrontate in Parlamento: la libertà del mandato passerebbe dal singolo parlamentare al partito nel suo complesso (...). Un sistema maggioritario, invece, trasferendo tendenzialmente la decisione sul governo cui dar vita, al corpo elettorale, vincolerebbe i diversi movimenti, che formano le coalizioni contrapposte, alla volontà espressa dall'elettorato sulla formula politica di governo», D. NOCILLA, *Il libero mandato parlamentare*, in *Il Parlamento. Atti del XV convegno annuale AIC*, Padova, 2001, p. 67. «(…) onde le elezioni si configurerebbero in tal senso come una sorta di referendum», L. CIAURRO, *Art. 67*, in *Commentario alla Costituzione*, vol. II, R. BIFULCO, A. CELOTTO, M. OLIVETTI (a cura di), Roma, 2006, p. 1292.

collegamento tra le istanze del pluralismo sociale ed i gruppi parlamentari – quale punto di incontro tra società civile e istituzioni – sia all'interno che all'esterno dei partiti politici. La rivalutazione del ruolo del singolo parlamentare può allora delineare una delle soluzioni per risolvere la crisi di rappresentatività dei partiti, nell'ambito di una interpretazione evolutiva dell'art. 67 Cost. In questa prospettiva, l'eletto diviene il soggetto in grado di ponderare gli interessi del collegio elettorale e gli interessi generali[357].

Quanto alle problematiche relative alla fisionomia ed alla gestione interna del gruppo misto, non sono mancate proposte di modifica al livello regolamentare volte a limitare il fenomeno del trasformismo parlamentare[358].

In particolare, al Senato è stata presentata nel 1998 una proposta di modificazione degli artt. 14 e 21 del regolamento, allo scopo di «evitare il proliferare di gruppi parlamentari in tempi successivi alla prima formazione dei gruppi, dopo l'esito parlamentare»[359]. Il progetto innalzava il numero minimo per la costituzione di un gruppo da dieci a tredici senatori, cioè ad un numero pari a quello delle commissioni permanenti: una delle conseguenze era quella di evitare che i gruppi designassero uno stesso senatore in più commissioni, «a meno che non trattasi della sostituzione di un senatore chiamato a far parte del Governo».

Tale proposta non fu discussa in Assemblea e non ebbe seguito: probabilmente vi era il timore che il dibattito avrebbe palesato una delle disfunzioni più evidenti del sistema politico-parlamentare di quegli anni.

Alla Camera, il Pres. Violante ha presentato alla Giunta per il regolamento una proposta di modifica[360] della disciplina dei gruppi parlamentari che, dopo essere stata esaminata dall'Aula, viene respinta il 12 gennaio 2000.

---

[357] Sulle posizioni della dottrina in merito alla recente evoluzione della rappresentanza, v. le considerazioni conclusive del presente elaborato.

[358] Tale fenomeno degenerativo ha raggiunto livelli impensabili soprattutto nel corso della XIII legislatura (1996-2001), con più di 200 parlamentari usciti, in tempi diversi e per almeno una volta, dal proprio gruppo di appartenenza iniziale, passando quasi sempre attraverso il gruppo misto: sono stati 139 i deputati che hanno cambiato gruppo (pari al 23% dei componenti della Camera) e 82 i Senatori (pari al 25% dei componenti). Sull'argomento v. V. COZZOLI, *I gruppi parlamentari nella transizione del sistema politico-istituzionale: le riforme regolamentari della Camera dei deputati nella XIII legislatura*, in *Quaderno n. 25* del *Centro di ricerca sulle amministrazioni pubbliche "Vittorio Bachelet" della LUISS*, Milano, 2002, p. 102.

[359] Proposta Doc. II n. 25 dei senatori Salvi (DS) e altri, comunicata alla Presidenza del Senato il 1 dicembre 1998. La proposta prevedeva anche norme transitorie, con le quali si stabilivano che sarebbero stati costituiti per la legislazione in corso solo i gruppi che avessero avuto almeno sei senatori.

[360] Si tratta della proposta Doc. II n. 36. Dopo l'esito negativo in Aula, il progetto di riforma è confluito nella c.d. "nota Violante", redatta al termine della discussione svoltasi in Giunta nel marzo 2000: in essa si pone l'accento sul necessario mantenimento del riferimento al procedimento elettorale. Sul punto v. P. CARETTI, *Le svolte della politica italiana nelle riforme dei regolamenti parlamentari*, in *Storia d'Italia –*

Il progetto prevedeva:

I) l'innalzamento del numero minimo per costituire un gruppo da venti a trenta deputati;

II) l'abolizione del gruppo misto e, per i deputati che non dichiarino la propria adesione ad un gruppo, introduzione dello *status* di «non iscritto», con la facoltà di potersi iscrivere ad un gruppo o ad una componente, purché nell'ambito dello schieramento all'interno del quale sono eletti; il gruppo che scenda, nel corso della legislatura, sotto la soglia dei venti deputati, diviene «componente»;

III) una «componente parlamentare» è costituita da non meno di dieci deputati o dai deputati appartenenti alle minoranze; la componente rimane tale se, nel corso della legislatura, scende a non meno di sette deputati; la componente al di sotto dei sette deputati è dichiarata sciolta; una componente non può diventare gruppo salvo i casi di fusione con altra componente appartenente allo stesso schieramento elettorale;

IV) il deputato che lasci un gruppo o una componente per espulsione o per dimissioni non può iscriversi a nessun altro gruppo o componente ad eccezione del caso in cui il gruppo da cui è uscito – nel corso di una votazione a carattere fiduciario – abbia precedentemente cambiato collocazione politica rispetto al Governo;

V) nel corso della legislatura non possono costituirsi nuove componenti; si possono costituire nuovi gruppi nei casi di mutamento della denominazione dello stesso gruppo, di fusione di più gruppi nello stesso schieramento elettorale, di fuoriuscita contestuale da un gruppo preesistente di almeno trenta deputati[361].

È interessante notare che nel testo licenziato dalla Giunta per il regolamento compariva una norma transitoria che autorizzava, per la legislatura in corso, la costituzione di gruppi con dieci deputati, purché rappresentassero un partito organizzato oppure, in alternativa, partiti che avessero presentato liste di candidati alle ultime elezioni del Parlamento europeo e conseguito almeno un seggio.

Si trattava di un orientamento in controtendenza rispetto alla prassi affermatasi in precedenza, con il Pres. Pivetti, nei confronti dei partiti Rifondazione Comunista, Rinnovamento Italiano e Centro Cristiano Democratico, tutti confluiti nel gruppo misto durante la XIII legislatura[362] a seguito del diniego di autorizzazione alla costituzione in deroga al numero minimo di componenti stabilito dall'art. 14, comma 1, RC.

Annali 17. Il Parlamento, L. VIOLANTE (a cura di), F. PIAZZA (con la collaborazione di), Torino, 2001, pp. 607-608.

[361] Per maggiori dettagli circa la proposta dell'on. Violante, si rinvia a N. ZANON, *La rappresentanza della nazione e il libero mandato parlamentare*, in *Storia d'Italia – Annali 17. Il Parlamento*, L. VIOLANTE (a cura di), F. PIAZZA (con la collaborazione di), Torino, 2001, p. 688.

[362] Sul tema v. par. 3.3 del presente elaborato.

La dottrina e gli studiosi hanno evidenziato una incongruenza di fondo, insita nella *ratio* stessa della riforma: la previsione del divieto di trasferimento da un gruppo ad un altro, correlato al mutamento degli equilibri esistenti tra maggioranza ed opposizione, sembrerebbe in contrasto con il libero mandato disciplinato dall'art. 67 Cost., in quanto le limitazioni alla mobilità dei deputati violerebbero la libertà del singolo rappresentante, tutelata dalla Carta costituzionale. Mentre gli effetti che tali modifiche parlamentari potrebbero avere sul funzionamento del sistema politico – favorendo la creazione di schieramenti omogenei e governi stabili – non hanno trovato verifiche puntuali.

Mutando prospettiva, «l'esercizio del mandato in forma libera dovrebbe essere un dovere assistito giuridicamente» pertanto, se per un verso è difficile prefigurare sanzioni in caso di mancata cura degli interessi della Nazione, per altro verso è ammissibile ed auspicabile una normativa regolamentare sanzionatoria della smisurata mobilità parlamentare. In quest'ultimo caso, le norme non sarebbero in contrasto con il dettato costituzionale circa la libertà del mandato, proprio in ragione di una interpretazione dell'art. 67 Cost. per la quale il momento rappresentativo si configuri in termini di «rapporto politico pubblico»[363].

Così ragionando, non è possibile interpretare l'intero sistema costituzionale rappresentativo, e con esso il ruolo dei partiti politici, solo in relazione alla libertà del parlamentare (e delle sue potenzialità disgregatrici): al contrario, sembra opportuno interpretare la libertà parlamentare in base al ruolo che i partiti politici svolgono nel sistema rappresentativo costituzionale[364].

In definitiva, la regolazione dei gruppi rimane uno snodo ineludibile della dinamica politico-isituzionale, sia che si affronti il problema in una prospettiva di organizzazione dei lavori parlamentari, sia di evoluzione del sistema politico.

Retrospettivamente, il nostro sistema politico-parlamentare ha individuato nuove regole di funzionamento che, nel loro complesso, non hanno delineato

---

[363] «Anche se la legge, o la norma di regolamento, introducesse un limite oggettivo alla libertà di movimento politico del parlamentare, la presenza e l'intervento della norma legislativa o di regolamento parlamentare salvaguarderebbe l'idea per cui il rapporto rappresentativo è un rapporto di tipo politico-pubblico e quindi da disciplinare con norme di carattere generale anche per l'esigenza di rispettare il principio di eguaglianza», N. ZANON, *Il divieto di mandato imperativo e la rappresentanza nazionale: autopsia di due concetti*, in *Percorsi e vicende attuali della rappresentanza e della responsabilità politica*, Milano, 2001, p. 140.

[364] «Il membro del Parlamento, in piena coerenza con il principio democratico, rappresenta oggi la volontà politica dei cittadini, che si esprime attraverso i partiti. Tale rappresentanza è effettiva soltanto quando questa condizione si verifica, cioè quando il singolo parlamentare è in sintonia con il partito e il gruppo parlamentare. (...) Non esiste quindi, in realtà, alcuna contrapposizione tra principio democratico, rappresentanza nazionale e divieto di mandato (...)», A. MANNINO, *La mobilità parlamentare tra principio democratico, rappresentanza nazionale e divieto di mandato*, in *Democrazia, rappresentanza, responsabilità*, L. CARLASSARE (a cura di), Padova, 2001, pp. 71 e 72.

compiutamente le funzioni e le prerogative dei gruppi, anche a fronte della incompleta bipolarizzazione dello scenario politico sinora prodotta dal sistema elettorale (peraltro mutato nuovamente a seguito della recente legge n. 270 del 2005)[365]. In questo senso, appare essenziale il superamento della attuale fase di transizione che caratterizza la posizione dei gruppi parlamentari, la cui regolamentazione appare ancora troppo vincolata dalla frammentazione politica, dai rischi di una spiccata personalizzazione politica da parte dei singoli parlamentari, dalla sovrapposizione di poteri e prerogative (riconosciute ai gruppi di maggioranza ed opposizione, ai gruppi *uti singuli*, alle componenti del gruppo misto della Camera), dalla incoerenza della disciplina giuridica (in quanto gli artt. 14 RC e RS presentano riferimenti a leggi elettorali non più vigenti)[366].

---

[365] S. CURRERI, *Il ruolo dei gruppi parlamentari tra fonti normative e prospettive politiche*, in *Rappresentanza politica, gruppi parlamentari, partiti – Il contesto italiano*, S. MERLINI (a cura di), vol. II, Torino, 2004, p. 275.

[366] V. COZZOLI, F. CASTALDI, *I gruppi parlamentari alla Camera dei deputati tra rappresentanza democratica e funzionalità politico-parlamentare*, in *Il Parlamento del bipolarismo. Un decennio di riforme dei regolamenti delle Camere*, ARSAE, Il Filangeri, Napoli, 2007, pp. 363-364. Significativamente, la proposta Doc. II n. 8 dei deputati Franceschini (PD) e altri, presentata alla Presidenza il 26 settembre 2007, concernente le modifiche all'art. 14 RC, intendeva limitare il fenomeno della frammentazione politica, innanzitutto ripristinando la coerenza tra dato elettorale e dato regolamentare ed escludendo pertanto i gruppi che non corrispondevano a liste presentate alle elezioni. In particolare: «Ove più partiti o movimenti politici abbiano presentato alle elezioni congiuntamente liste di candidati con il medesimo contrassegno, può essere costituito, con riferimento a tali liste, comunque un solo gruppo, che rappresenta complessivamente tutti i suddetti partiti o movimenti politici». Quanto al gruppo misto «i deputati appartenenti al gruppo misto possono chiedere al Presidente della Camera di formare componenti politiche in seno ad esso, a condizione che ciascuna consista di almeno dieci deputati (…)». Sulle proposte di modifica intervenute più di recente, v. i paragrafi 5.1 e 5.2 del presente elaborato.

Capitolo V
IPOTESI DI RIFORMA E PROFILI COMPARATIVI

5.1 I gruppi parlamentari nel nuovo contesto politico-istituzionale – 5.2 Le proposte di modificazione dei regolamenti – 5.3 Il finanziamento pubblico dei gruppi parlamentari per le attività funzionali dei partiti – 5.4 La disciplina del procedimento elettorale e della propaganda politica – 5.5 La regolamentazione dei gruppi parlamentari: profili comparativi.

5.1 I GRUPPI PARLAMENTARI NEL NUOVO CONTESTO POLITICO-ISTITUZIONALE.

Per individuare le ragioni profonde che rendono inefficiente il funzionamento dei gruppi è necessario affrontare le problematiche connesse alla rappresentanza politica, la cui configurazione, come è noto, dipende essenzialmente da tre fattori: la disciplina normativa della forma di governo, la legislazione elettorale e la cultura politica. In Italia, soprattutto a partire dagli anni novanta del secolo scorso, le proposte di riforma del sistema elettorale e della forma di governo hanno monopolizzato il dibattito politico e scientifico, lasciando però irrisolto il tema della cultura politica[367]. Quest'ultimo elemento è in realtà di estrema importanza

[367] «Si pensi, ad esempio, alla Gran Bretagna ed agli Stati Uniti: pur essendo vigente, in entrambi i paesi, un sistema elettorale di tipo maggioritario, le rispettive Assemblee rappresentative funzionano secondo modalità molto diverse, proprio perché la cultura politica dei due paesi è differente. (…) Il diritto comparato ci offre anche un altro esempio interessante: sia il sistema elettorale tedesco sia quello italiano, pur con le loro differenze, presentano al loro interno una clausola di sbarramento (…) che però solo in Germania ha prodotto effetti apprezzabili, contribuendo alla riduzione del numero dei partiti. In Italia, invece, i partiti costituiscono, in prossimità delle consultazioni elettorali, delle vere e proprie associazioni temporanee di partiti (sul modello delle associazioni temporanee di imprese), al solo fine di superare la soglia di sbarramento (…)», P. CIARLO, intervento presente negli *Atti del convegno tenutosi a Cagliari il 25 settembre 1999 su: i gruppi nelle assemblee regionali nella tendenza della rappresentanza politica*, in *Rappresentanza politica e gruppi delle assemblee elettive*, E. COLARULLO (a cura di), Torino, 2001, pp. 180-181.

poiché è in grado di influenzare l'effettivo funzionamento delle norme che disciplinano la forma di governo ed il sistema elettorale[368].

La cultura politica risulta determinante per il funzionamento effettivo della forma di governo, del sistema elettorale e quindi dei gruppi parlamentari: così ragionando una interpretazione delle tendenze attuali della rappresentanza politica non può non considerare anche i mutamenti intervenuti nella cultura politica italiana[369].

Con particolare riferimento alla evoluzione dei gruppi, la questione della riforma dei regolamenti parlamentari è stata più volte indicata, insieme alle innovazioni costituzionali ed alla riforma della legge elettorale, come lo strumento necessario per concorrere ad una semplificazione del quadro politico nonché ad un miglioramento dell'efficienza dei lavori parlamentari e, indirettamente, del Governo[370]. I regolamenti parlamentari costituiscono infatti, insieme alla legge elettorale, una delle variabili in grado di incidere sul concreto funzionamento della forma di governo. Se la legge elettorale regola le modalità di accesso alla rappresentanza politica, i regolamenti parlamentari disciplinano invece le modalità di esercizio di tale rappresentanza.

Più specificatamente, sotto il profilo strutturale-formale i regolamenti parlamentari integrano la normativa costituzionale sui rapporti tra potere legislativo ed esecutivo. Sotto il profilo funzionale, nel regolare i rapporti tra le forze politiche presenti nelle assemblee rappresentative, essi interagiscono con il sistema politico, sia registrando sia favorendo i mutamenti destinati ad incidere sulla dinamica della forma di governo[371]. Forma di governo, legge elettorale e regolamenti assembleari

---

[368] «La tendenza dell'ordinamento parlamentare, latamente inteso, è quella di recepire nell'assetto organizzativo degli eletti le dinamiche extraparlamentari del sistema partitico: in particolare, a partire dal 1994, ciò è avvenuto mediante un'evoluzione della tradizionale fisionomia del gruppo parlamentare ed attraverso l'introduzione nella vita parlamentare di forme giuridiche di coordinamento degli eletti più comprensive del gruppo stesso, pur se prive di rilievo istituzionale. (…) le innovazioni sono state determinate dalla comparsa di un nuovo soggetto nel sistema politico italiano, la coalizione», E. ALBANESI, *Forme giuridiche di coordinamento parlamentare degli eletti ai tempi del bipolarismo*, in «Amministrazione in cammino», 12 marzo 2007, www.amministrazioneincammino.it, p. 1.

[369] In questa sede non è possibile affrontare problemi teorici di grande spessore come quelli legati alla rappresentanza politica, pertanto si rimanda, tra gli altri, a D. NOCILLA, L. CIAURRO, *Rappresentanza politica*, in *Enciclopedia del diritto*, vol. XXXVIII, Milano, 1987, pp. 546 e ss.; L. CARLASSARE (a cura di), *Democrazia, rappresentanza, responsabilità*, Padova, 2001, pp. 16-19; A. CIANCIO, *I gruppi parlamentari*, Giuffrè, 2008, pp. 295-296.

[370] A. PERTICI, *La riforma dei regolamenti parlamentari a Costituzione invariata nelle proposte della XVI legislatura*, in *Interna corporis degli organi costituzionali – Le proposte di riforma dei regolamenti parlamentari*, E. GIANFRANCESCO, N. LUPO (a cura di), F. FLORÀ (con la collaborazione di), «Osservatorio delle Fonti», fasc. n. 1/2009, www.osservatoriosullefonti.it, p. 134.

[371] S. CURRERI, *Rappresentanza politica, sovranità popolare e "transfughismo" parlamentare: la "via" regolamentare*, intervento all'incontro dell'8 maggio 2007 su *Riforma elettorale, stabilità di governo e*

costituiscono pertanto un sistema i cui elementi appaiono necessariamente interdipendenti: in questo senso, la modifica di uno sollecita la variazione degli altri due, di modo che tra loro intercorra sempre una reciproca coerenza[372].

I profondi cambiamenti che hanno interessato in questi ultimi anni il nostro sistema politico-costituzionale hanno riproposto all'attenzione della dottrina, in termini nuovi, il tema della rappresentanza politica, del rapporto tra elettore, partito ed eletto, di cui i gruppi costituiscono lo snodo fondamentale[373].

In questa prospettiva, l'evoluzione della forma di governo – ancora non compiutamente ispirata al principio della separazione dei compiti tra una maggioranza che governa ed una opposizione che controlla, proponendosi in termini alternativi – ha trovato puntuale riscontro nei regolamenti parlamentari: questi ultimi consentono di individuare le linee evolutive del ruolo dei gruppi nella dialettica parlamentare e della posizione dei singoli parlamentari nell'ambito delle nuove regole di funzionamento dell'istituzione parlamentare[374].

La fisionomia che i gruppi parlamentari hanno assunto, a partire dall'avvento del sistema bipolare, ha risentito inevitabilmente della trasformazione del sistema politico da un modello di pluralismo estremo, tripolare e polarizzato[375] ad un modello di «bipolarismo imperfetto dell'alternanza tuttora innestato in un pluripartitismo spinto»[376] e quindi della comparsa sulla scena politica italiana della coalizione. Il primo segnale rivelatore della collocazione del gruppo parlamentare in un contesto del tutto nuovo – quello coalizionale – è rappresentato dalla

---

democrazia maggioritaria: la lunga transizione, Palermo, 2007, p. 1. Per una efficace ricostruzione del ruolo dei regolamenti parlamentari, intesi come «camera di compensazione tra mutamenti della politica e invariato quadro costituzionale», cfr. V. LIPPOLIS, *Regolamenti parlamentari, forma di governo, innovazione istituzionale*, in Forum di «Quaderni costituzionali», 15 novembre 2008, www.forumcostituzionale.it, pp. 6-7.

[372] Possiamo aggiungere che «(…) le influenze tra sistemi elettorali e sistema politico e partitico sono biunivoche, per cui se è vero che il sistema elettorale produce conseguenze sui sistemi partitici è anche vero il contrario, ossia che il sistema politico può strumentalizzare ai propri fini un dato sistema elettorale (…)», C. IANNELLO, *Sistema elettorale e sistema politico. Brevi note a margine della legge 270 del 2005*, in *Rappresentanza politica e legge elettorale*, C. DE FIORES (a cura di), Torino, 2007, p. 252.

[373] Con toni (forse eccessivamente) critici: «(…) coinvolti nella crisi di identità che ha toccato i partiti politici nell'ultimo decennio, erosi dal tarlo della mobilità parlamentare, emarginati da processi decisionali sempre più incentrati sull'esecutivo, compressi dalla maggiore visibilità reclamata dalle coalizioni elettorali nel confronto tra maggioranza ed opposizione, i gruppi parlamentari vedono oggi apertamente messa in discussione la loro funzione», S. CURRERI, *Il ruolo dei gruppi parlamentari tra fonti normative e prospettive politiche*, in *Rappresentanza politica, gruppi parlamentari, partiti – Il contesto italiano*, S. MERLINI (a cura di), vol. II, Torino, 2004, p. 241.

[374] V. COZZOLI, *La posizione del parlamentare e il ruolo dei gruppi*, in *Studi pisani sul Parlamento*, E. ROSSI (a cura di), Pisa, 2007, p. 265.

[375] Cfr. G. SARTORI, *Teoria dei partiti e caso italiano*, Milano, 1982, pp. 34 e ss.

[376] L'espressione è di G. C. DE CESARE, *La coalizione nella nuova forma di governo italiana*, in *Quaderni del seminario di studi e ricerche parlamentari Silvano Tosi*, n. 13, Torino, 2002, p. 102.

costituzione, all'inizio della XII legislatura alla Camera, del gruppo Progressisti-Federativo[377], composto da parlamentari appartenenti a partiti distinti, ma comunque espressione di un unico contrassegno elettorale o di liste per la ripartizione proporzionale dei seggi collegate a quest'ultimo[378].

Durante la XIII legislatura è stata avanzata la proposta – peraltro senza alcun seguito – di disciplinare la costituzione di gruppi parlamentari a carattere federativo, formati cioè da due o più componenti politiche dotate dei requisiti prescritti dal regolamento, con l'ipotesi di estendere i poteri e le facoltà previsti per le componenti politiche del gruppo misto[379].

Nel corso della XIV legislatura si è verificata una svolta sostanziale, con la comparsa sullo scenario parlamentare di nuove forme giuridiche per il coordinamento degli eletti, anche se privi di rilievo istituzionale: si tratta della predisposizione di un regolamento volto a disciplinare il funzionamento della "coalizione parlamentare" e dell'introduzione di "forme di coordinamento tra i gruppi" che fanno riferimento alla Federazione costituita da quattro partiti di opposizione[380] nel febbraio 2005.

---

[377] Partito Democratico della Sinistra, Partito Socialista Italiano, Verdi, Alleanza Democratica, La Rete, Cristiano Sociali.

[378] È necessario rammentare che, nel corso della XII legislatura, alcuni gruppi hanno introdotto all'interno della propria denominazione richiami alla comune coalizione di appartenenza: è questo il caso del gruppo Rifondazione Comunista-Progressisti alla Camera e dei gruppi Progressista-PSI e Progressisti-Verdi-LaRete-Rifondazione Comunista-Progressisti al Senato.

[379] Sul punto cfr. le sedute presso la Giunta per il Regolamento della Camera dei deputati, del 14 gennaio 1999, del 3 febbraio, 11 febbraio e 12 febbraio 1999.

[380] Il 23 dicembre 2002 era stato infatti approvato un regolamento finalizzato a disciplinare il funzionamento della "coalizione parlamentare dell'Ulivo" costituita dai gruppi parlamentari e dalle componenti politiche del gruppo misto di Camera e Senato riconducibili alla coalizione dell'Ulivo, attraverso l'istituzione di due organi necessari (l'Assemblea dei parlamentari e la Conferenza dei presidenti dei gruppi aderenti alla coalizione) ed uno eventuale (il portavoce, eletto dai parlamentari della coalizione di ciascuna Camera). Tale regolamento affermava la pari dignità di tutte le componenti della coalizione e prevedeva che l'Assemblea giungesse ad una decisione con un voto all'unanimità sulle principali questioni parlamentari. Vi era comunque la possibilità per l'Assemblea di ricorrere ad una votazione a maggioranza, con un quorum del 60 per cento degli aventi diritto, con l'intento di definire la linea che l'intera coalizione avrebbe poi seguito al momento del voto in Aula. Nell'unico caso in cui l'Assemblea è stata convocata, il 5 febbraio 2003, non si è proceduto ad alcuna votazione, prendendo atto dell'assoluta inconciliabilità delle posizioni emerse nel corso dell'Assemblea medesima. L'esperimento di disciplinare il funzionamento della "coalizione parlamentare" sembra essere fallito essenzialmente per l'impossibilità di applicare a coalizioni *all encompassing*, e quindi politicamente disomogenee, meccanismi decisionali vincolanti come quello della votazione a maggioranza. Sul punto v. G. PASQUINO, *Il sistema politico italiano*, Bologna, 2002, pp. 92-94; G. RIZZONI, *Un nuovo tentativo di "stabilizzazione dell'opposizione": lo statuto della coalizione parlamentare dell'Ulivo*, AIC, 7 febbraio 2003, www.associazionedeicostituzionalisti.it, pp. 1-2; E. ALBANESI, *Forme giuridiche di coordinamento parlamentare degli eletti ai tempi del bipolarismo*, in «Amministrazione in cammino», 12 marzo 2007, www.amministrazioneincammino.it, pp. 2-3.

Tale tentativo coinvolge solamente due gruppi[381] e due componenti politiche del gruppo misto alla Camera[382], caratterizzati da una sostanziale omogeneità politica: essi realizzano una Federazione, qualificata da uno Statuto approvato nel febbraio 2005, inteso come nuovo soggetto politico dotato di una autonoma capacità decisionale sulle materie di politica estera, politica europea e politica delle istituzioni. L'art. 6 dello Statuto prevedeva che «nella Camera dei deputati e nel Senato della Repubblica si realizzano forme di coordinamento tra i gruppi che fanno riferimento alla Federazione dell'Ulivo».

La questione della costituzione dei gruppi si è riproposta anche all'inizio della XV legislatura, stante la modifica della legge elettorale in senso proporzionale: per la prima volta la disciplina elettorale prevede un esplicito riferimento alla nozione di coalizione[383]. L'esperienza delle tre legislature precedenti ha convinto pertanto i parlamentari espressione dei due principali partiti della coalizione di centrosinistra e del Movimento Repubblicani Europei alla costituzione di gruppi parlamentari unici alla Camera e al Senato. Anziché ricercare innovativi strumenti giuridici attraverso i quali coinvolgere gli eletti appartenenti alla stessa coalizione, ma espressione di partiti politicamente disomogenei, si è preferito ampliare i tradizionali ambiti di riferimento del gruppo parlamentare[384].

L'analisi delle istituzioni parlamentari nell'ultimo quindicennio dimostra come i diversi strumenti giuridici di coordinamento parlamentare degli eletti, sperimentati a partire dal 1994, siano stati introdotti nella dinamica parlamentare – per i profili di interesse del presente studio – a legislazione regolamentare invariata.

---

[381] Democratici di Sinistra-L'Ulivo e La Margherita DL-L'Ulivo.

[382] Socialisti Democratici Italiani e Movimento Repubblicani Europei.

[383] Nonostante si sia da più parti auspicata la formazione di "gruppi unitari" secondo una logica di coalizione, la pluralità di soglie di sbarramento previste ha permesso ad alcuni deputati – riconducibili alle liste presentatesi alle elezioni e provvisoriamente iscritti al gruppo misto in qualità di componenti politiche – di avanzare la richiesta di costituzione in gruppo autonomo. Si tratta delle seguenti liste: Rosa nel Pugno (17 membri), Comunisti Italiani (16 membri), Verdi (16 iscritti), Popolari-UDEUR (14 iscritti), tutti facenti parte della coalizione di centrosinistra, mentre la lista Democrazia Cristiana-Partito Socialista (6 membri) risulta collegata alla coalizione di centrodestra. Sul punto v. R. DI CESARE, *Nuove tendenze nella formazione dei gruppi parlamentari*, in «Quaderni costituzionali», n. 1, 2007, pp. 86-87; L. GIANNITI, *Gruppi e componenti politiche tra un sistema elettorale e l'altro*, in *Le regole del diritto parlamentare nella dialettica tra maggioranza e opposizione*, Roma, 2007, pp. 33-34.

[384] S. CURRERI, *I gruppi parlamentari nella XV legislatura*, in «Quaderni costituzionali», n. 3, 2006, pp. 548-549. Il gruppo L'Ulivo costituito alla Camera dei deputati nella XV legislatura presenta tuttavia caratteristiche simili a quelle del gruppo Progressisti-Federativo costituito nella XII legislatura. Invece l'omonimo gruppo costituito nella XV legislatura del Senato rappresenta il dato politico parlamentare certamente più significativo: per la prima volta, infatti, un gruppo parlamentare è stato costituito da parlamentari espressione non solo di partiti diversi, ma di liste elettorali distinte – nel caso in esame trattasi dei Democratici di Sinistra e La Margherita DL, in quanto le liste del Movimento Repubblicani Europei non hanno riportato alcun eletto al Senato – al fine di condurre, sin dall'inizio della legislatura, un'azione comune degli eletti ad un livello più comprensivo rispetto a quello di lista.

Il modello bipolare, gradualmente affermatosi nel corso delle ultime quattro legislature, ha infatti introdotto sostanziali novità per l'assetto organizzativo degli eletti, semplicemente modificando dall'interno la fisionomia di un istituto già esistente – il gruppo parlamentare – senza che venisse mutata la relativa disciplina prevista nei regolamenti parlamentari[385], oppure determinando l'introduzione di forme giuridiche di coordinamento comunque prive di rilievo istituzionale[386].

Più in generale, lo studio delle istituzioni parlamentari degli ultimi quindici anni dimostra che la sola presenza del vincolo quantitativo ha impedito di conseguire entrambi gli obiettivi previsti dai requisiti per la costituzione dei gruppi: la garanzia del buon andamento dei lavori (a causa dell'elevata frammentazione politica) e la rappresentatività dell'attività svolta (in ragione del forte indebolimento del legame tra i gruppi costituiti e i partiti presenti nella società civile)[387].

Altro elemento decisivo per l'analisi della disciplina dei gruppi nei nostri regolamenti è certamente il rapporto che intercorre tra il sistema elettorale – le regole per la formazione della rappresentanza, in entrata – e i regolamenti parlamentari – intesi come strutturazione della rappresentanza, in uscita – in quanto la disciplina sulla costituzione di gruppi è stata applicata a tre diversi sistemi elettorali, con effetti assai diversi quanto al rapporto eletti-partiti-elettori[388].

La mancata revisione dei regolamenti a seguito delle ll. n. 276 e n. 277 del 1993 inizialmente, e della l. n. 270 del 2005 in seguito, ha infatti determinato notevoli distorsioni nell'organizzazione delle attività parlamentari[389].

---

[385] Si tratta del gruppo Progressisti-Federativo nella XII legislatura e del gruppo L'Ulivo nella XV legislatura.

[386] È il caso del regolamento di coalizione e delle forme di coordinamento dei gruppi previsti dalla Federazione di quattro partiti nel corso della XIV legislatura. Sul punto v. E. ALBANESI, *Forme giuridiche di coordinamento parlamentare degli eletti ai tempi del bipolarismo*, in «Amministrazione in cammino», 12 marzo 2007, www.amministrazioneincammino.it, p. 5.

[387] S. CURRERI, *Rappresentanza politica, sovranità popolare e "transfughismo" parlamentare: la "via" regolamentare*, intervento all'incontro dell'8 maggio 2007 su *Riforma elettorale, stabilità di governo e democrazia maggioritaria: la lunga transizione*, Palermo, 2007, p. 3. Sulle funzioni dei gruppi in un contesto parlamentare tendenzialmente bipolare, v. S. MERLINI, *Natura e collocazione dei gruppi parlamentari in Italia*, in *Rappresentanza politica, gruppi parlamentari, partiti – Il contesto italiano*, vol. II, ID. (a cura di), Giappichelli, Torino, 2004, pp. 7-14.

[388] M. RUBECHI, *Dai partiti ai gruppi parlamentari: le proposte di modificazione dei regolamenti delle Camere nella XVI legislatura*, in *Interna corporis degli organi costituzionali – Le proposte di riforma dei regolamenti parlamentari*, E. GIANFRANCESCO, N. LUPO (a cura di), F. FLORÀ (con la collaborazione di), «Osservatorio delle Fonti», fasc. n. 1/2009, www.osservatoriosullefonti.it, p. 7.

[389] Sul punto v. L. GIANNITI, *Gruppi e componenti politiche tra un sistema elettorale e l'altro*, in *Le regole del diritto parlamentare nella dialettica tra maggioranza e opposizione*, Roma, 2007, pp. 32-34; C. IANNELLO, *Sistema elettorale e sistema politico. Brevi note a margine della legge 270 del 2005*, in *Rappresentanza politica e legge elettorale*, C. DE FIORES (a cura di), Torino, 2007, pp. 245-246; S. CURRERI, *Partiti, coalizioni elettorali e gruppi parlamentari*, in *La legislazione elettorale italiana*, R. D'ALIMONTE, C. FUSARO (a cura di), Bologna, 2008, pp. 340-342.

La costituzione dei gruppi ha quindi seguito un percorso deviato perché le norme regolamentari non sono riuscite ad integrare il dato politico – sino ad allora considerato implicito – con quello numerico, giuridicamente prevalente, incentivando la formazione di gruppi al solo fine di accedere ai vantaggi e benefici legati allo *status* di gruppo, sia per i profili organizzativi sia per i fondi assegnati loro[390]. Nel suo complesso, il panorama partitico italiano si è caratterizzato, nel corso delle legislature della storia repubblicana, per la presenza di oltre trenta forze politiche rappresentate in Parlamento, tra gruppi, gruppi in deroga, gruppo misto, componenti e singoli: una situazione di degenerazione che certamente ha avuto precise motivazioni politiche, ma che i dispositivi normativi previsti nei regolamenti parlamentari non hanno contribuito a contenere in alcun modo[391].

La semplificazione del quadro politico registratasi con le elezioni del 2008 ha drasticamente ridotto il numero dei gruppi[392]: tale situazione (certamente positiva rispetto al desolante panorama offerto dalla XV legislatura), non sembra di per sé in grado di porre fine alle problematiche individuate nel corso degli ultimi anni.

Infatti, il recente mutamento dello scenario politico non può considerarsi completamente irreversibile, essendosi verificato in ragione di scelte degli attori politici attuate in presenza di norme regolamentari invariate[393].

---

[390] Si pensi, ad esempio, alle disposizioni (art. 16 RS) che prevedono l'attribuzione di risorse, strutture e personale non in proporzione alla consistenza numerica, bensì in base ad una quota parte uguale per tutti ed una quota in proporzione, in tal modo premiando i gruppi composti da un numero minimo di parlamentari a discapito di quelli più numerosi. Sul punto cfr. M. RUBECHI, *Dai partiti ai gruppi parlamentari: le proposte di modificazione dei regolamenti delle Camere nella XVI legislatura*, in *Interna corporis degli organi costituzionali – Le proposte di riforma dei regolamenti parlamentari*, E. GIANFRANCESCO, N. LUPO (a cura di), F. FLORÀ (con la collaborazione di), «Osservatorio delle Fonti», fasc. n. 1/2009, www.osservatoriosullefonti.it, pp. 7-8.

[391] Ricorre pertanto il tema della cultura politica, di cui alle pagine precedenti. Sul tema v. anche S. CURRERI, *Rappresentanza politica, sovranità popolare e "transfughismo" parlamentare: la "via" regolamentare*, intervento all'incontro dell'8 maggio 2007 su *Riforma elettorale, stabilità di governo e democrazia maggioritaria: la lunga transizione*, Palermo, 2007, pp. 1-2.

[392] Al Senato, quattro gruppi corrispondenti a partiti presentatisi alle elezioni, uno derivante da accorpamenti (UDC, senatori eletti in rappresentanza di minoranze linguistiche riconosciute ed alcuni senatori a vita), il gruppo misto composto da sette senatori. Alla Camera cinque gruppi corrispondenti a partiti, più il gruppo misto, al cui interno sono state costituite tre componenti politiche.

[393] In questo senso v. S. CURRERI, *Le riforme regolamentari possibili*, Forum di «Quaderni costituzionali», 13 ottobre 2008, www.forumcostituzionale.it, p. 1. «D'altronde, la costituzione del gruppo UDC-Autonomie-Senatori a vita al Senato – totalmente privo di qualsiasi omogeneità politica, ma pienamente inserito nelle convenienze procedurali offerte dalla normativa regolamentare – mostra come le tendenze ad un uso strumentale delle disposizioni regolamentari risultino al momento sopite, ma non del tutto scomparse, a maggior ragione considerando che tali questioni hanno un impatto assai limitato nell'opinione pubblica», M. RUBECHI, *op. cit.*, pp. 9-10. Secondo l'art. 21 RS, ogni gruppo deve designare un numero di membri in ciascuna commissione pari ad uno per ogni 13 membri: si tratta di una disposizione che di fatto sovrarappresenta i piccoli gruppi a discapito di quelli più numerosi. Sul

punto cfr. S. CURRERI, *I nuovi gruppi parlamentari tra problematiche giuridiche e prospettive politiche*, Forum di «Quaderni costituzionali», 24 aprile 2006, www.forumcostituzionale.it, pp. 1-2.

5.2 LE PROPOSTE DI MODIFICAZIONE DEI REGOLAMENTI.

Le proposte di modificazione dei regolamenti di Camera e Senato attualmente depositate, relative alla disciplina dei gruppi parlamentari, si caratterizzano, per la loro quasi totalità, per il rafforzamento del rapporto tra il dato elettorale e quello parlamentare: in questa prospettiva, tutte le proposte prevedono una forte corrispondenza tra il partito politico e il gruppo parlamentare, anche al fine di limitare i tentativi di frammentazione del quadro politico successivi al voto.

La corrispondenza tra gruppi parlamentari e partiti presentatisi alle elezioni risponde, infatti, non solamente all'esigenza di una più efficiente ed efficace organizzazione dell'attività parlamentare (che la proliferazione dei soggetti politici presenti in Parlamento rischia seriamente di compromettere), ma soprattutto al fondamentale principio democratico secondo il quale sono i partiti votati dagli elettori a costituirsi in gruppo e non, viceversa, i parlamentari a riunirsi in gruppo per costituire un partito[394]. A fronte di tali premesse, tutte le proposte presuppongono una modifica simultanea dei regolamenti delle due Camere, individuandone – in tutte le relazioni introduttive – gli obiettivi generali: impedire la frammentazione parlamentare, rafforzare la posizione del Governo in Parlamento e introdurre lo statuto dell'opposizione.

Le proposte di modificazione possono essere analizzate, per praticità, nell'ambito di due macro-temi: *1*) la formazione di gruppi di parlamentari; *2*) la disciplina dell'opposizione. In questa sede si affrontano le proposte di modificazione a partire da quelle riguardanti il regolamento del Senato, perché risultano più numerose; inoltre le proposte presentate dai medesimi soggetti politici presso i due rami del Parlamento sono analoghe, pertanto si fa riferimento a quelle depositate alla Camera solo qualora vi siano significative differenze[395].

---

[394] «Diversamente, infatti, si invertirebbe la direzione – potrebbe dirsi non più *up down* ma *bottom up* – del circuito della rappresentanza politica delineato in Costituzione, basato sulla sovranità del popolo e non delle istituzioni che lo rappresentano», S. CURRERI, *Ancora sui gruppi parlamentari: tra speranze e realtà*, Forum di «Quaderni costituzionali», 9 gennaio 2008, www.forumcostituzionale.it, p. 1.

[395] Nella impossibilità di un esame approfondito di tutte le singole proposte, l'intento è quello di evidenziare i molti punti di convergenza presenti nelle diverse proposte di modifica regolamentari. Il tentativo di procedere parallelamente nella riforma delle norme regolamentari di Camera e Senato è apprezzabile, poiché, pur in presenza di procedimenti di modifica indipendenti tra loro, emerge il tentativo di non incrementare le asimmetrie già esistenti tra le due Assemblee. In proposito v. N. LUPO, *Per l'armonizzazione delle regole di Camera e Senato*, in *Per far funzionare il Parlamento. Quarantaquattro modeste proposte*, F. BASSANINI, A. MANZELLA (a cura di), Bologna, 2008, pp. 54 e ss.

Tutte le iniziative muovono dall'assunto che le regole parlamentari vigenti non siano adeguate alla dinamica bipolare innescata dalla legge elettorale prevalentemente maggioritaria del 1993, e confermata dalla riforma approvata nel 2005, soprattutto in relazione agli esiti politici e parlamentari delle ultime elezioni politiche[396].

Quanto alla disciplina dei gruppi, il primo punto di incontro si registra in merito all'introduzione, come richiamato in precedenza, del requisito politico accanto a quello numerico. Tutti i testi presentati dagli esponenti del PDL (Doc. II n. 6; Doc. II n. 7; Doc. II n. 21), dal PD (Doc. II n. 1; Doc. II n. 3; Doc. II n. 13), nonché dall'IDV (Doc. II n. 12), prevedono che, oltre al requisito quantitativo attualmente previsto – 10 senatori – si possa costituire un nuovo gruppo solo se esso rappresenti un partito o movimento politico che abbia presentato alle elezioni proprie liste di candidati o candidati nei collegi uninominali conseguendovi l'elezione di Senatori[397].

Inoltre è previsto che si possa dar vita ad un unico gruppo qualora più partiti abbiano presentato liste congiunte col medesimo contrassegno e la possibilità di aggregazioni di partiti presentatisi con diversi contrassegni, ma in presenza di un apparentamento[398]. Altro punto di convergenza riguarda le limitazioni per l'istituzione di nuovi gruppi in corso di legislatura o l'autorizzazione di gruppi in deroga ai requisiti quantitativo e qualitativo. I testi presentati dagli esponenti del centrodestra impongono invece un divieto di costituzione di nuovi gruppi per i primi 24 o 30 mesi della legislatura, ma prevedono che dopo tale termine il vincolo si sciolga, seppure in presenza di una ulteriore condizione: un requisito numerico rafforzato, costituito da 15 o 20 senatori (o 30 deputati), senza necessità del requisito politico[399].

---

[396] «Il "fatto coalizionale", oramai proprio della vita politica italiana e giuridicamente rilevante in virtù di quanto prevede la legge elettorale n. 270 del 2005, è recepito nella previsione secondo cui quando più partiti o movimenti abbiano presentato liste comuni sotto il medesimo contrassegno possono formare un unico gruppo», F. ROSA, *Il Parlamento all'ombra del Governo in due recenti proposte di modifica dei regolamenti parlamentari*, in «Osservatorio delle Fonti», fasc. n. 3/2008, www.osservatoriosullefonti.it, p. 2.

[397] «Si vuole evitare che, dopo le elezioni, da una lista si originino più gruppi parlamentari, come spesso è accaduto (…) [anche] durante il periodo di vigenza del sistema maggioritario: (…) si presentavano le candidature sotto simboli di coalizioni e in seguito si formavano gruppi parlamentari più o meno corrispondenti a partiti politici presentatisi soltanto per l'elezione della quota proporzionale dei deputati e talvolta neppure per quelli, come avvenne per il gruppo del CCD nella XII legislatura», A. PERTICI, *Il Parlamento tra Governo e Governo-ombra: prime note sulle recenti proposte di modifica dei regolamenti*, AIC, 22 luglio 2008, www.associazionedeicostituzionalisti.it, p. 1.

[398] Si pensi all'Ulivo ed alla Rosa nel Pugno per le elezioni della Camera nel 2006.

[399] «A prescindere dalle ragioni che hanno portato a questa, la disposizione pone non pochi dubbi con riferimento alla possibile stabilizzazione delle dinamiche parlamentari e mette in crisi la coerenza intrinseca delle disposizioni volte a ridurre la frammentazione. Non è infatti chiaro perché, se l'obiettivo è legare il gruppo al partito (dal che l'introduzione del requisito politico), tale rapporto possa venir

Un altro tema rilevante, anche se affrontato solamente nei progetti depositati dagli esponenti di centrosinistra, riguarda il prestito di parlamentari da un gruppo ad un altro ai fini del raggiungimento del numero minimo.

La disciplina dei gruppi, nelle proposte di modificazione del regolamento del Senato della Repubblica, possono essere riassunte nello schema che segue (Tabella n. 1)[400].

---

meno passato il primo biennio blindato. Nel nostro ordinamento non sono infatti lontani i ricordi di analoghe misure: si pensi ad esempio alla c.d. "norma antiribaltone" prevista nella legislazione elettorale regionale pre-riforma (l. n. 43/95)», M. RUBECHI, *Dai partiti ai gruppi parlamentari: le proposte di modificazione dei regolamenti delle Camere nella XVI legislatura*, in *Interna corporis degli organi costituzionali – Le proposte di riforma dei regolamenti parlamentari*, E. GIANFRANCESCO, N. LUPO (a cura di), F. FLORÀ (con la collaborazione di), «Osservatorio delle Fonti», fasc. n. 1/2009, www.osservatoriosullefonti.it, p. 13.

[400] La proposta Doc. II n. 1 della senatrice Negri (PD), comunicata alla Presidenza il 6 maggio 2008, prevede, in particolare: «(Art. 1, comma 4) Ciascun gruppo deve essere composto da almeno dieci senatori e deve rappresentare un partito o movimento politico, anche risultante dall'aggregazione di più partiti, che abbia presentato alle elezioni del Senato della Repubblica proprie liste di candidati o candidati nei collegi uninominali con lo stesso contrassegno, conseguendovi l'elezione dei senatori. Ove più partiti o movimenti politici abbiano presentato alle elezioni congiuntamente le liste di candidati con il medesimo contrassegno, può essere costituito, con riferimento a tali liste, comunque un solo gruppo, che rappresenta complessivamente tutti i suddetti partiti o movimenti politici. (…). (comma 5) Il Consiglio di Presidenza non può autorizzare la costituzione di gruppi che non presentino i requisiti di cui al comma 4, salvo per quelli composti da senatori, in numero non inferiore a tre, appartenenti a minoranze linguistiche tutelate dalla Costituzione e individuate dalla legge (…). (comma 6) Quando i componenti di un gruppo regolarmente costituito si riducano nel corso della legislatura ad un numero inferiore a dieci, il gruppo è dichiarato sciolto e i senatori che ne facevano parte, qualora entro tre giorni dalla dichiarazione di scioglimento non aderiscono ad altri gruppi, vengono iscritti al gruppo misto. (Art. 2, comma 1) All'articolo 15, comma 3, sono aggiunte, infine, le seguenti parole: "solo qualora risultino dalla fusione di gruppi preesistenti"». La proposta Doc. II n. 3 dei senatori Finocchiaro (PD) e altri, comunicata alla Presidenza il 5 giugno 2008, prevede in più: «(Art. 1, comma 7) I Senatori che aderiscono ad un gruppo non corrispondente alla lista in cui sono stati eletti, secondo quanto previsto dal comma 4, non sono computati ai fini del numero minimo richiesto per la sua costituzione e mantenimento». La proposta Doc. II n. 6 dei senatori Gasparri e Quagliariello (PDL), comunicata alla Presidenza il 1 luglio 2008, prevede in più: «(Art. 1, comma 1) All'articolo 14 i commi 4 e 5 sono sostituiti dai seguenti: (…) 5. Il Consiglio di Presidenza può autorizzare la costituzione di un gruppo, in difetto dei requisiti di cui al comma 4, qualora almeno quindici senatori appartenenti ad un gruppo, decidano, dopo almeno ventiquattro mesi dall'inizio della legislatura, di dar vita ad un nuovo gruppo, purché questo rappresenti un partito organizzato nel paese». La proposta Doc. II n. 7 del senatore Caruso (PDL), comunicata alla Presidenza il 16 luglio 2008, prevede, in particolare: «(Art. 8, comma 1) All'articolo 14 sono apportate le seguenti modificazioni: *a*) Al comma 4, la parola "dieci" è sostituita dalla seguente: "tredici". *b*) Il comma 5 è soppresso. *c*) Il comma 6 è sostituito dal seguente: quando i componenti di un gruppo regolarmente costituito si riducano nel corso della legislatura ad un numero inferiore a tredici, il Presidente, nella prima seduta successiva dichiara sciolto il medesimo e ne dà comunicazione all'Assemblea. (…) *d*) Dopo il comma 6, è aggiunto il seguente: 6-*bis*. I Senatori appartenenti al gruppo misto possono chiedere al Presidente del Senato di formare componenti politiche in seno ad esso, a condizione che ciascuna consista di almeno cinque senatori, ovvero a condizione che la stessa rappresenti un partito o movimento politico la cui esistenza alla data di

svolgimento delle elezioni per il Senato risulti in forza di elementi certi e inequivoci e che abbia presentato, anche congiuntamente con altri, liste di candidati in almeno cinque regioni. Un'unica componente politica all'interno del gruppo misto può essere altresì costituita da senatori appartenenti a minoranze linguistiche tutelate dalla Costituzione e individuate dalla legge (…). (Art. 9, comma 1) All'articolo 15, il comma 3 è sostituito dal seguente: "Nuovi gruppi parlamentari possono essere costituiti nel corso della legislatura entro quattro mesi dalla data della prima seduta del Senato». La proposta Doc. II n. 12 dei senatori Belisario (IDV) e altri, comunicata alla Presidenza il 10 novembre 2008, prevede in più: «(Art. 2, comma 1) L'articolo 14 è sostituito dal seguente: (…) 4. Ciascun gruppo deve essere composto da almeno dieci senatori, purché questi siano stati eletti in rappresentanza di uno stesso partito o di una coalizione di partiti. 5. La denominazione dei gruppi parlamentari deve corrispondere a quella del partito o della coalizione di partiti di cui al comma precedente, salvo mutamento della denominazione originaria del partito o della coalizione. 6. I senatori eletti in rappresentanza di uno stesso partito o della stessa coalizione di partito non possono contribuire alla formazione di gruppi diversi, salvo quanto disposto nei successivi commi (…). (Art. 4, comma 1) L'articolo 16 è sostituito dal seguente: Art. 16 (Locali, attrezzature e contributi ai gruppi parlamentari) – Ai gruppi parlamentari, per l'esplicazione delle loro funzioni, è assicurata la disponibilità di locali e attrezzature e vengono versati contributi a carico del bilancio del Senato, in proporzione alla consistenza numerica dei gruppi stessi». La proposta Doc. II n. 13 dei senatori Zanda (PD) e altri, comunicata alla Presidenza il 10 dicembre 2008, riprende in gran parte i contenuti delle proposte Doc. II n. 1 della senatrice Negri, e Doc. II n. 3 dei senatori Finocchiaro e altri; l'unico elemento di novità è il seguente: «(Art. 4) L'articolo 14 è sostituito dal seguente: 4. (…) È ammessa la costituzione di un gruppo risultante dalle aggregazioni di partiti o movimenti che si siano presentati alle elezioni con diversi contrassegni, tra loro apparentati». La proposta Doc. II n. 21 dei senatori Lauro (PDL) e altri, comunicata alla Presidenza il 18 novembre 2009, prevede, in particolare: «(Art. 5, comma 1) All'articolo 14 i commi 4, 5 e 6 sono sostituiti dai seguenti: 4. Per costituire un gruppo parlamentare occorre un numero minimo di quindici senatori e che esso rappresenti un partito o movimento politico, anche risultante dall'aggregazione di più partiti, che abbia presentato alle elezioni del Senato proprie liste di candidati con lo stesso contrassegno, conseguendovi l'elezione di senatori. Ove più partiti o movimenti politici abbiano presentato alle elezioni congiuntamente liste di candidati con il medesimo contrassegno, può essere costituito, con riferimento a tali liste, comunque un solo gruppo, che rappresenta complessivamente tutti i suddetti partiti o movimenti politici (…). 5. Il Consiglio di Presidenza può autorizzare la costituzione di un gruppo, in difetto dei requisiti di cui al comma 4, qualora almeno venti senatori appartenenti ad un gruppo, decidano, dopo almeno trenta mesi dall'inizio della legislatura, di dar vita ad un nuovo gruppo, purché questo rappresenti un partito organizzato nel paese. 6. Quando i componenti di un gruppo regolarmente costituito si riducano nel corso della legislatura ad un numero inferiore a quindici, il gruppo è dichiarato sciolto e i Senatori che ne facevano parte, qualora entro tre giorni dalla dichiarazione di scioglimento non aderiscano ad altri gruppi, vengono iscritti al gruppo misto, salva la facoltà del Consiglio di Presidenza prevista dal comma 5». Sul punto cfr. M. RUBECHI, *Dai partiti ai gruppi parlamentari: le proposte di modificazione dei regolamenti delle Camere nella XVI legislatura*, in *Interna corporis degli organi costituzionali – Le proposte di riforma dei regolamenti parlamentari*, E. GIANFRANCESCO, N. LUPO (a cura di), F. FLORÀ (con la collaborazione di), «Osservatorio delle Fonti», fasc. n. 1/2009, www.osservatoriosullefonti.it, pp. 11-12.

Tabella n. 1 – Proposte di modificazione del Regolamento del Senato della Repubblica, XVI legislatura, la disciplina dei gruppi.

Senato della Repubblica	Testo vigente	Negri (Doc. II n. 1)	Finocchiaro e altri (Doc. II n. 3)	Gasparri e Quagliariello (Doc. II n. 6)	Caruso (Doc. II n. 7)	Belisario e altri (Doc. II n. 12)	Zanda e altri (Doc. II n. 13)	Lauro e altri (Doc. II n. 21)
Costituzione dei gruppi	10 Senatori (art. 14.4)	10 Senatori e corrispondenza con i risultati elettorali	10 Senatori e corrispondenza con i risultati elettorali	10 Senatori e corrispondenza con i risultati elettorali	13 Senatori	10 Senatori e corrispondenza con i risultati elettorali	10 Senatori e corrispondenza con i risultati elettorali	15 Senatori e corrispondenza con i risultati elettorali
Denominazione						Corrispondenza con denominazione di lista; deroga per modifiche successive (art. 14.5)		
Gruppi autorizzati	Almeno 5 Senatori e "tendenziale" corrispondenza con le liste elettorali (art. 14.5)	3 Senatori e solo per le minoranze linguistiche	3 Senatori e solo per le minoranze linguistiche	15 Senatori, dopo 24 mesi dall'inizio della legislatura; non è richiesta la corrispondenza con le liste elettorali	No	No	3 Senatori e solo per le minoranze linguistiche	20 Senatori, dopo 30 mesi dall'inizio della legislatura; non è richiesta la corrispondenza con le liste elettorali
Nuovi gruppi	Sì (art. 15.3)	Solo se derivanti da fusioni di gruppi preesistenti	Solo se derivanti da fusioni di gruppi preesistenti	Sì	Solo entro 4 mesi dalla data della prima seduta	Sì	Solo se derivanti da fusioni di gruppi preesistenti	
Prestito parlamentare			Irrilevanza ai fini del requisito numerico (art. 14.7)			Irrilevanza ai fini del requisito numerico (art. 14.6)	Irrilevanza ai fini del requisito numerico (art. 14.7)	
Gruppo misto	No componenti politiche (art. 14.6)				Componenti politiche: 5 senatori e "tendenziale" corrispon-			

					denza con liste elettorali. Una sola per le mino-ranze			
Decadenza dalla commissione del transfuga							Sostituito dal gruppo originario	
Locali, attrezzature, contributi	In rela-zione alla consi-stenza numerica (art. 16)					In propor-zione alla consi-stenza numerica		

Le proposte di modificazione della disciplina dei gruppi depositate presso la Camera dei deputati appaiono simmetriche a quelle del Senato.

In particolare, la compresenza del criterio numerico con quello qualitativo impone la costituzione di gruppi di almeno 20 deputati eletti sotto il medesimo contrassegno; peraltro una formazione politica che abbia ottenuto seggi senza raggiungere le soglie ipotizzate, e che riesca ad aggregare parlamentari eletti sotto altri contrassegni, può formare un gruppo, eventualmente prendendo "a prestito" iscritti da formazioni politiche più numerose. Il collegamento dei gruppi all'esito delle competizioni elettorali non sembra comunque impedire la creazione di gruppi parlamentari nel corso della legislatura[401].

La disciplina dei gruppi, nelle proposte di modificazione del regolamento della Camera, possono essere riassunte nello schema che segue (Tabella n. 2)[402].

---

[401] Sul punto v. F. ROSA, *Il Parlamento all'ombra del Governo in due recenti proposte di modifica dei regolamenti parlamentari*, in «Osservatorio delle Fonti», fasc. n. 3/2008, www.osservatoriosullefonti.it, p. 2.

[402] La proposta Doc. II n. 1 dei deputati Veltroni (PD) e altri, presentata alla Presidenza della Camera il 20 maggio 2008, prevede, in particolare: «L'articolo 14 è sostituito dal seguente: 1. Per costituire un gruppo parlamentare occorre che vi aderiscano almeno venti deputati e che esso rappresenti un movimento politico, anche risultante dall'aggregazione di più partiti, che abbia presentato alle elezioni della Camera dei deputati proprie liste di candidati o candidati nei collegi uninominali con lo stesso contrassegno, conseguendovi l'elezione dei deputati. Ove più partiti o movimenti politici abbiano presentato alle elezioni congiuntamente le liste di candidati con il medesimo contrassegno, in ogni caso non può essere costituito, con riferimento a tali liste, più di un gruppo. 2. L'Ufficio di Presidenza dichiara lo scioglimento di un gruppo quando vengano meno i requisiti di cui al comma 1. 5. I deputati appartenenti al gruppo misto possono chiedere al Presidente della Camera di formare componenti politiche in seno ad esso, a condizione che ciascuna consista di almeno dieci deputati, i quali rappresentino un partito o movimento politico, la cui esistenza, alla data di svolgimento delle elezioni per la Camera dei deputati, risulti in forza di elementi certi e inequivoci, e che abbia presentato, anche congiuntamente con altri, liste di candidati. Un'unica componente politica all'interno del gruppo misto

può essere altresì costituita da deputati, in numero non inferiore a tre, appartenenti a minoranze linguistiche tutelate dalla Costituzione e individuate dalla legge (…)». La proposta Doc. II n. 2 del deputato Volontè (UDC), presentata alla Presidenza della Camera il 18 giugno 2008, prevede modificazioni non dissimili rispetto al Doc. II n. 1. La proposta Doc. II n. 3 dei deputati Cicchitto (PDL) e altri, presentata alla Presidenza della Camera il 1 luglio 2008, prevede, in più: «L'articolo è sostituito dal seguente: 2. L'Ufficio di Presidenza può autorizzare la costituzione di un gruppo, in difetto dei requisiti di cui al comma 1, qualora lo richiedano almeno trenta deputati, già appartenenti al medesimo gruppo, dopo almeno ventiquattro mesi dall'inizio della legislatura (…). 5. (…) Può essere altresì autorizzata la costituzione di componenti del gruppo misto qualora lo richiedano almeno quindici deputati già appartenenti al medesimo gruppo, dopo almeno ventiquattro mesi dall'inizio della legislatura, purché rappresentino, in forza di elementi certi ed inequivoci, un partito o un movimento organizzato nel paese». La proposta Doc. II n. 6 dei deputati Milo (misto-MPA) e altri, presentata alla Presidenza della Camera il 30 luglio 2008, prevede: «Art. 14. Il comma 2 è sostituito dal seguente: 2. L'Ufficio di Presidenza può autorizzare la costituzione di un gruppo con meno di venti iscritti purché questo rappresenti un partito o un movimento politico organizzato nel paese che abbia presentato, con il medesimo contrassegno, in almeno un terzo delle circoscrizioni elettorali, proprie liste di candidati, le quali abbiano ottenuto una cifra elettorale nazionale di almeno trecentomila voti di lista validi». La proposta Doc. II n. 9 dei deputati Bressa (PD) e altri, presentata alla Presidenza della Camera il 4 febbraio 2009, prevede, in particolare: «Art. 14. L'articolo 14 è sostituito dal seguente: 1. Per costituire un gruppo parlamentare occorre che vi aderiscano almeno venti deputati eletti nelle liste aventi il medesimo contrassegno. Con riferimento ad un contrassegno non può essere costituito da più di un gruppo parlamentare. I deputati che aderiscono ad un gruppo non corrispondente alla contrassegno con riferimento al quale sono stati eletti non sono computati ai fini del numero minimo richiesto per la costituzione del gruppo e per la sua permanenza. 2. L'Ufficio di Presidenza dichiara lo scioglimento di un gruppo quando vengano meno i requisiti di cui al comma 1. 5.(…) Può essere autorizzata la costituzione di componenti del gruppo misto, purché siano trascorsi ventiquattro mesi dall'inizio della legislatura, qualora lo richiedano almeno quindici deputati, già appartenenti al medesimo gruppo, che rappresentino, in forza di elementi certi ed inequivoci, un partito o un movimento politico organizzato nel paese». La proposta Doc. II n. 14 dei deputati Versace (PDL) e altri, presentata alla Presidenza della Camera il 25 giugno 2009, prevede, in particolare: «Art. 14. Il comma 1 è sostituito dal seguente: (…) 2. L'Ufficio di Presidenza può autorizzare la costituzione di un gruppo con meno di venti iscritti purché questo rappresenti un partito organizzato nel paese che abbia presentato, con il medesimo contrassegno, in almeno venti collegi, proprie liste di candidati, le quali abbiano ottenuto almeno un quoziente in un collegio e una cifra elettorale nazionale di almeno trecentomila voti di lista validi». Sul punto cfr. M. RUBECHI, *Dai partiti ai gruppi parlamentari: le proposte di modificazione dei regolamenti delle Camere nella XVI legislatura*, in *Interna corporis degli organi costituzionali – Le proposte di riforma dei regolamenti parlamentari*, E. GIANFRANCESCO, N. LUPO (a cura di), F. FLORÀ (con la collaborazione di), «Osservatorio delle Fonti», fasc. n. 1/2009, www.osservatoriosullefonti.it, p. 12.

Tabella n. 2 – Proposte di modificazione del Regolamento della Camera dei deputati, XVI legislatura, la disciplina dei gruppi.

Camera dei deputati	Testo vigente	Veltroni e altri (Doc. II n. 1)	Volontè (Doc. II n. 2)	Cicchitto e altri (Doc. II n. 3)	Milo e altri (Doc. II n. 6)	Bressa e altri (Doc. II n. 9)	Versace e altri (Doc. II n. 14)
Costituzione dei gruppi	Almeno 20 deputati e "tendenziale" corrispondenza con le liste elettorali	20 deputati e corrispondenza con le liste elettorali	20 deputati e "tendenziale" corrispondenza con le liste elettorali	20 deputati e corrispondenza con le liste elettorali		20 deputati e corrispondenza con le liste elettorali e medesimo contrassegno	20 deputati e corrispondenza con le liste elettorali e medesimo contrassegno
Gruppi autorizzati		No	No	30 deputati, dopo 24 mesi dall'inizio della legislatura; no corrispondenza con le liste elettorali	Sì, per partiti o movimenti che hanno presentato liste in almeno 1/3 delle circoscrizioni	No	Sì, per partiti che hanno presentato liste in almeno 20 collegi
Componenti politiche del Gruppo misto	10 deputati con deroga e "tendenziale" corrispondenza con le liste elettorali	10 deputati con deroga e tendenziale corrispondenza con le liste elettorali; 3 per le minoranze linguistiche	10 deputati con deroga e "tendenziale" corrispondenza con le liste elettorali	15 deputati se non corrispondenza con le liste elettorali; 10 deputati se tendenziale corrispondenza; 3 per minoranza linguistiche		15 deputati, già appartenenti allo stesso gruppo, dopo 24 mesi dall'inizio della legislatura	

Per quanto riguarda il c.d. "Statuto delle opposizioni", è noto come tale istituto sia stato delineato più compiutamente dal regolamento della Camera, con particolare riferimento alla riforma del 1997. L'obiettivo di realizzare una democrazia maggioritaria, in grado di assicurare all'esecutivo la possibilità di governare attraverso il Parlamento (senza doverlo evitare, come accadeva precedentemente, attraverso la decretazione d'urgenza) e, nel contempo, di riconoscere all'opposizione garanzie circa il suo ruolo istituzionale, è stato perseguito creando un saldo legame tra il metodo della programmazione dei lavori e la riorganizzazione del procedimento legislativo[403].

[403] Schematicamente esso prevede: il Comitato per la legislazione, composto in modo da «garantire la rappresentanza paritaria della maggioranza e delle opposizioni» (art. 16 *bis*.1 RC), chiamato ad esprimere pareri in ordine alla qualità dei testi normativi, talvolta facoltativi, su richiesta di un quinto

Anche in considerazione del profondo mutamento del contesto politico-istituzionale verificatosi a partire dal 1997 – quanto a sistemi elettorali, struttura delle coalizioni, assetto partitico, maggioranze di governo – le disposizioni in questione non sembrano però aver mai soddisfatto concretamente le esigenze delle opposizioni[404]. Nel regolamento del Senato invece i riferimenti all'opposizione sono molto più limitati[405]. Peraltro, è necessario sottolineare che il riconoscimento e la istituzionalizzazione del ruolo dell'opposizione non trovano un accoglimento diretto in Costituzione[406].

---

delle commissioni, talvolta obbligatori; la riserva di una quota del tempo del programma dell'Assemblea agli argomenti indicati dai gruppi dissenzienti, ovvero dalle opposizioni (23.6); nel calendario dell'Assemblea, la quota di riserva agli argomenti di gruppi dissenzienti (24.2) o dei gruppi di opposizione (24.3); il divieto di dedicare ai decreti-legge più della metà del tempo disponibile; sui disegni di legge governativi, è previsto per l'opposizione più tempo rispetto alla maggioranza (24.7); ai relatori di minoranza è assicurato almeno un terzo del tempo rispetto a quelli di maggioranza (24.10); le relazioni di minoranza, che devono recare un proprio testo «anche parzialmente alternativo» a quello della commissione (79.2); la possibilità per il relatore di minoranza di presentare fino all'ultimo un (unico) sub-emendamento ai nuovi emendamenti della commissione o del Governo (86.5) e di esprimersi su ogni proposta della commissione (86.7); la votazione dei testi di minoranza sotto forma di emendamenti ai testi della commissione (87.1 *bis*); i relatori di minoranza in sessione di bilancio (120.3) e sessione comunitaria (126 *ter*.2); il *question time* in Aula (135 *bis*) e in commissione (135 *ter*).

[404] «Lo "Statuto delle opposizioni", anche se è riuscito a trovare nel nostro ordinamento una sorta di riconoscimento ufficiale, non è certamente riuscito a importare nel nostro sistema parlamentare quel modello di opposizione alternativa tipico dell'esperienza inglese, nel quale l'opposizione non vanta solo di poteri procedurali, ma ha una concreta e reale capacità di alternativa al Governo (…). Lo Statuto dell'opposizione si è dimostrato in tal senso ancora incerto», C. VINCENTI, *L'iniziativa legislativa dell'opposizione nel sistema maggioritario. Verso una nuova tendenza?*, in *Studi pisani sul Parlamento*, E. ROSSI (a cura di), Pisa, 2007, pp. 233-234.

[405] A parte il mero e tradizionale riferimento ai relatori di minoranza in sede referente (43.6 e 43.7 RS), tali prerogative si esauriscono: nell'obbligo di prevedere, nel programma dei lavori dell'Aula, almeno quattro sedute ogni due mesi «esclusivamente all'esame di disegni di legge e di documenti» delle opposizioni (53.3); nell'alternanza tra domande della maggioranza e delle opposizioni nel *question time* (151 *bis*.4); nell'obbligo di discutere in Aula entro un mese le mozioni sottoscritte da almeno un quinto dei senatori (157.3); nell'obbligo per le commissioni di esaminare in tempi brevi e garantiti le proposte di istituire commissioni d'inchiesta proposte da almeno un decimo dei senatori (162.2). Si può aggiungere lo strumento previsto dall'art. 78 *bis*, introdotto nel 1988 e mai attuato: esso prevede la tenuta, da parte del Presidente, di una sorta di scadenzario dei termini previsti dalla legislazione e la tempestiva comunicazione al Governo e alle commissioni di quelli in scadenza.

[406] Probabilmente, anche per questo «(…) un efficace potenziamento del ruolo dell'opposizione non può essere ottenuto se non attraverso modifiche costituzionali: un elevamento di alcuni *quorum* deliberativi o elettivi, l'attribuzione ad un organo terzo delle decisioni definitive in materia di verifica dei poteri, una diversa disciplina delle commissioni di inchiesta, l'attribuzione alle minoranze parlamentari del ricorso diretto alla Corte Costituzionale per far valere l'incostituzionalità delle leggi. Ciò non toglie che qualcosa possa essere migliorato mediante i regolamenti parlamentari», V. LIPPOLIS, *La riforma del regolamento della Camera dei deputati del 1997 e il Parlamento del bipolarismo*, in *Il Parlamento del bipolarismo. Un decennio di riforme dei regolamenti delle Camere*, ARSAE, Il Filangeri, Napoli, 2007, p. 25.

Tutte le proposte di modificazione inerenti la disciplina dell'opposizione prevedono la definizione, all'interno delle minoranze parlamentari, di quella che è identificata come l'opposizione ufficiale: a tal fine sono disciplinate l'elezione del Capo dell'Opposizione (variamente denominato) e del suo Vice, e la nomina del Governo-ombra[407]. Per semplicità espositiva possiamo limitare l'analisi solamente a

---

[407] Al Senato, la proposta Doc. II n. 6 dei senatori Gasparri e Quagliariello (PDL), comunicata alla Presidenza il 1 luglio 2008, prevede: «(Art. 2, comma 1) Dopo l'articolo 15 è inserito il seguente: Articolo 15 *bis*. 1. Entro otto giorni dalla seduta nella quale il Senato ha votato la fiducia al Governo, il Presidente del Senato convoca i senatori che non hanno votato la fiducia per l'elezione del Capo dell'Opposizione ovvero, qualora il Capo dell'Opposizione sia un deputato, per l'elezione del suo vice che esercita al Senato le funzioni attribuite dal regolamento al Capo dell'Opposizione. 2. Entro sette giorni dalla data della sua elezione, il Capo dell'Opposizione comunica al Presidente del Senato i nomi dei senatori che compongono il Governo ombra. Sono altresì comunicati i nomi dei deputati che ne fanno parte. 3. Il Capo dell'Opposizione rappresenta, congiuntamente ai rispettivi presidenti, i gruppi la maggioranza dei cui senatori ha votato per la sua elezione, secondo la comunicazione resa dal Capo dell'Opposizione stesso». La proposta Doc. II n. 9 dei senatori Ceccanti (PD) e altri, comunicata alla Presidenza il 7 ottobre 2008, prevede invece: «(Art. 1, comma 1) Dopo l'articolo 15 è inserito il seguente: (…) 2. Entro la seduta successiva a quella in cui il Governo ha ottenuto la fiducia, il Presidente del Gruppo parlamentare numericamente maggiore fra quelli che non l'hanno votata, dichiara alla Presidenza del Senato la costituzione di esso in gruppo di Opposizione. Il Presidente del gruppo è il Portavoce dell'Opposizione, a meno che non indichi come tale il nominativo di un altro senatore. Al gruppo di Opposizione possono dichiararsi federati ulteriori gruppi parlamentari, con dichiarazione del relativo Presidente alla Presidenza del Senato entro i tre giorni successivi e con accettazione del Presidente del gruppo di Opposizione. Le altre minoranze sono composte dai gruppi restanti e dalle minoranze linguistiche che lo richiedano. 3. Il Portavoce dell'Opposizione entro i successivi tre giorni comunica al Presidente del Senato i nomi dei senatori che fanno parte del Consiglio dell'Opposizione con le relative attribuzioni (…)». La proposta Doc. II n. 12 dei senatori Belisario (IDV) e altri, comunicata alla Presidenza il 10 novembre 2008, prevede: «(Art. 3, comma 1) Dopo l'articolo 15 è inserito il seguente: Articolo 15 *bis*. 1. Entro otto giorni dalla seduta nella quale il Senato ha votato la fiducia al Governo, il Presidente del Senato convoca i Presidenti dei gruppi che non hanno votato la fiducia al governo per la costituzione del Coordinamento delle Opposizioni. (…) 4. Fanno parte del Coordinamento delle Opposizioni i gruppi che non hanno votato la fiducia al Governo». La proposta Doc. II n. 21 dei senatori Lauro (PDL) e altri, comunicata alla Presidenza il 18 novembre 2009, prevede, similarmente al Doc. II n. 9: «(Art. 7, comma 1) Dopo l'articolo 15 è inserito il seguente: Articolo 15 *bis*. 1. Entro tre giorni dalla seduta nella quale il Senato ha votato la fiducia al Governo, il Presidente del Senato convoca i senatori che non hanno votato la fiducia per l'elezione, a maggioranza assoluta dei componenti, del Capo dell'Opposizione ovvero, qualora il Capo dell'Opposizione sia un deputato, per l'elezione del suo vice che esercita al Senato le funzioni attribuite dal regolamento al Capo dell'Opposizione. (…) 5. I rimanenti gruppi di opposizione, qualora dichiarino espressamente di non riconoscersi nel Capo dell'Opposizione eletto, sono rappresentati dai rispettivi presidenti». Alla Camera dei deputati, la proposta Doc. II n. 3 dei deputati Cicchitto (PDL) e altri, presentata alla Presidenza della Camera il 1 luglio 2008, riprende in gran parte i contenuti della proposta Doc. II n. 6 dei senatori Gasparri e Quagliariello, poiché: «Dopo l'art. 15 *bis* è aggiunto il seguente: Art. 15 *ter*. 1. Entro otto giorni dalla seduta nella quale la Camera ha votato la fiducia al Governo, il Presidente della Camera convoca i deputati appartenenti ai gruppi e alle componenti politiche del gruppo misto che abbiano dichiarato di non votare la mozione di fiducia, per l'elezione del Capo dell'Opposizione ovvero, qualora il Capo dell'Opposizione sia un senatore, per

due delle recenti proposte, il Doc. II n. 6 (Gasparri e Quagliariello) e il Doc. II n. 9 (Ceccanti e altri), entrambe presentate al Senato nel corso del 2008. Pur pervenendo al medesimo risultato – l'identificazione dell'opposizione con il gruppo più numeroso tra quelli che non hanno votato la fiducia al Governo – esse prevedono soluzioni parzialmente diverse. Il Capo dell'Opposizione, secondo la proposta n. 6, viene eletto dai senatori che non hanno votato la fiducia al Governo, ma tale modalità di voto non consente di accertare effettivamente quali senatori abbiano votato per il Capo eletto, e in definitiva quali gruppi siano rappresentati da tale Capo dell'Opposizione.

La proposta n. 9 è l'unica a far coincidere *tout court* l'opposizione con il gruppo numericamente maggiore, tra quelli che non hanno votato la fiducia al Governo, senza però che venga tutelata la segretezza del voto al momento della sua elezione[408].

Entrambe le proposte prevedono lo sdoppiamento della figura del Capo dell'Opposizione: per la proposta n. 6 esso è distinto dai Presidenti dei gruppi la maggioranza dei cui senatori l'abbiano votato; la proposta n. 9 prevede invece la possibile distinzione tra Capo dell'Opposizione – identificato nel Presidente del gruppo di minoranza più numeroso – e quello del suo Portavoce[409].

Quanto alle prerogative del Capo dell'Opposizione, le due proposte sembrerebbero convergere solo sulla facoltà del Capo dell'Opposizione di replicare al Presidente del Consiglio con eguale tempo a disposizione in Aula ed in

---

l'elezione del suo vice che esercita alla Camera le funzioni attribuite dal regolamento al Capo dell'Opposizione».

[408] Cfr. G. PERNICIARO, *L'istituzionalizzazione del ruolo dell'opposizione: profili organizzativi*, in *Interna corporis degli organi costituzionali – Le proposte di riforma dei regolamenti parlamentari*, E. GIANFRANCESCO, N. LUPO (a cura di), F. FLORÀ (con la collaborazione di), «Osservatorio delle Fonti», fasc. n. 1/2009, www.osservatoriosullefonti.it, p. 48.

[409] «Nel disciplinare la figura del Capo dell'Opposizione, i riformatori dei regolamenti si sono immediatamente trovati di fronte al problema, sconosciuto notoriamente a Westminster, del bicameralismo paritario, per cui la dialettica tra maggioranza di Governo e opposizione si svolge in entrambe le Camere, ma il Capo dell'Opposizione può essere componente di una sola delle due (…), per cui si prevede, nell'altra Camera, l'elezione di un Vice, che esercita le funzioni di Capo dell'Opposizione. La soluzione individuata presenta alcuni inconvenienti. Il primo e più rilevante consiste nella difficoltà di stabilire chi elegge il Capo e chi il Vice, cosa che – secondo il tenore letterale delle disposizioni proposte – dovrebbe essere indicato sin dall'atto di convocazione da parte dei Presidenti delle Camere. Anche una volta che si fosse risolta (in via politica) questa questione, ne rimarrebbe tuttavia un'altra, relativa ai rapporti tra il Capo e il suo Vice. In realtà, infatti, il Vice esercita nella Camera cui appartiene tutte le funzioni del Capo dell'Opposizione, senza essere in alcun modo vincolato alle sue direttive, per cui, in realtà, l'opposizione ha due capi, uno alla Camera ed uno al Senato», A. PERTICI, *Il Parlamento tra Governo e Governo-ombra: prime note sulle recenti proposte di modifica dei regolamenti*, AIC, 22 luglio 2008, www.associazionedeicostituzionalisti.it, p. 2.

commissione[410]. L'unico punto di divergenza riguarda il rapporto tra Capo dell'Opposizione e Conferenza dei capigruppo: in base alla proposta n. 6, esso deve farvi parte; la proposta n. 9 prevede invece solamente l'obbligo, per il Presidente del Senato (tra gli altri), di contattare il Capo dell'Opposizione, ai fini della programmazione dei lavori[411].

Più problematica appare la questione del Governo-ombra, o Consiglio dell'Opposizione in base alla proposta n. 9. Oltre alla differenza terminologica, le proposte prevedono come modalità di costituzione la semplice comunicazione al Presidente d'Assemblea da parte del capo dell'opposizione: la proposta n. 9 si distingue perché non chiarisce se vadano comunicati anche i nomi dei deputati che eventualmente entrano a far parte di tale organo.

Sul punto, la proposta n. 6 specifica che al Presidente debbano essere comunicati anche i nomi dei componenti del Governo-ombra eletti nell'altro ramo del Parlamento. In entrambi i casi è comunque evidente che – a Costituzione invariata – il confronto diretto in Aula tra i ministri-ombra e i membri del Governo non può avvenire[412].

---

[410] Ad una analisi più approfondita le due proposte sembrano più complementari piuttosto che alternative: la possibilità di convocare in Aula il Presidente del Consiglio una volta al mese (proposta n. 6), la facoltà di richiedere il trasferimento di un progetto di legge dalla sede legislativa o redigente alla sede referente (proposta n. 9), la richiesta di indagini conoscitive (proposta n. 6) o di procedure informative (proposta n. 9). Sul punto v. A. PERTICI, *La riforma dei regolamenti parlamentari a Costituzione invariata nelle proposte della XVI legislatura*, in *Interna corporis degli organi costituzionali – Le proposte di riforma dei regolamenti parlamentari*, E. GIANFRANCESCO, N. LUPO (a cura di), F. FLORÀ (con la collaborazione di), «Osservatorio delle Fonti», fasc. n. 1/2009, www.osservatoriosullefonti.it, pp. 137-138.

[411] S. CURRERI, *Le riforme regolamentari possibili*, in Forum di «Quaderni costituzionali», 13 ottobre 2008, www.forumcostituzionale.it, p. 3. Sul punto v. C. SBAILÒ, *Democrazia bipolare e statuto dell'opposizione: un quadro ancora incerto*, in Forum di «Quaderni costituzionali», 23 marzo 2009, www.forumcostituzionale.it, pp. 9 e 10.

[412] La composizione del Governo-ombra è probabilmente la questione che più chiaramente lascia trasparire i problemi legati al bicameralismo perfetto e all'impossibilità di conformare i testi delle proposte alle soluzioni organizzative previste dal modello britannico, al quale i testi di modifica regolamentare si riferiscono in modo esplicito. Pertanto «(…) congegnare un sistema di rapporti governo-opposizione che veda una contemporanea parallela presenza di due nuclei organizzativi della opposizione [significa che] il Governo avrebbe di fronte a sé due nuclei di interlocutori entrambi rivestenti il ruolo di opposizione ufficiale», G. DE VERGOTTINI, *Revisione dei regolamenti parlamentari e istituzionalizzazione dell'opposizione*, AIC, 19 dicembre 2008, www.associazionedeicostituzionalisti.it, p. 2. «Nell'esperienza britannica, paradigmatica in tema di opposizione parlamentare, l'individuazione del *leader* dell'Opposizione compete allo *Speaker* della Camera dei Comuni sulla base del risultato elettorale ed implica la nomina del *leader* del partito di opposizione al Governo che ha conseguito il maggior numero di seggi. È vero che esiste un *leader* dell'Opposizione e un'articolazione del Governo-ombra anche nella Camera dei Pari, anche perché l'opposizione risponde, tra le altre cose, ad un criterio organizzativo dei lavori parlamentari», F. ROSA, *Il Parlamento all'ombra del Governo in due recenti*

In conclusione, la previsione per via regolamentare di una opposizione ufficiale non presenta problemi insuperabili: piuttosto la sola riforma dei regolamenti parlamentari non sembra sufficiente a garantire e rafforzare i poteri delle minoranze. La sintetica analisi di cui alle pagine precedenti dimostra invece che tutte le proposte di modifica incontrano notevoli difficoltà applicative, per un verso legate al bicameralismo perfetto, e per altro, ad un bipolarismo non ancora compiuto e poco strutturato[413].

Complessivamente le proposte di modificazione dei regolamenti sembrano convergenti sul rinnovamento delle regole per la costituzione dei gruppi: si tratta di proposte condivisibili, volte ad adeguare le norme sulla formazione di gruppi alla legislazione elettorale vigente e, soprattutto, a stabilire una corrispondenza con le formazioni politiche che abbiano partecipato con successo alle elezioni. La necessità di tale riforma trova le sue motivazioni più profonde sia nel rivalutato ruolo che i gruppi hanno assunto quale elemento fondamentale nella definizione della forma di governo[414], sia nella deleteria "atomizzazione" dei gruppi parlamentari verificatasi a partire dal 1993, con i noti effetti bloccanti sulla dinamica (tendenzialmente) bipolare del sistema politico[415].

---

proposte di modifica dei regolamenti parlamentari, in «Osservatorio delle Fonti», fasc. n. 3/2008, www.osservatoriosullefonti.it, p. 12.

[413] G. PERNICIARO, *L'istituzionalizzazione del ruolo dell'opposizione: profili organizzativi*, in *Interna corporis degli organi costituzionali – Le proposte di riforma dei regolamenti parlamentari*, E. GIANFRANCESCO, N. LUPO (a cura di), F. FLORÀ (con la collaborazione di), «Osservatorio delle Fonti», fasc. n. 1/2009, www.osservatoriosullefonti.it, pp. 50-52. Significativamente, lo scenario politico più recente è caratterizzato da spinte favorevoli al bipolarismo (in alcuni casi fino all'assetto limite del bipartitismo) nonché da decise controtendenze di segno opposto, volte essenzialmente all'azzeramento del sistema (tendenzialmente) bipolare.

[414] «Attraverso le norme sui gruppi, i regolamenti attuano un profondo collegamento con l'organizzazione politica in partiti presupposta in Costituzione [anche in considerazione di] un evidente disfavore verso l'atomizzazione assembleare tipica degli assetti ottocenteschi», A. MANZELLA, *Il Parlamento*, Bologna, 2003, p. 96. Sul tema v. le osservazioni di S. CURRERI, *Riforme dei regolamenti parlamentari e forma di governo*, in *Interna corporis degli organi costituzionali – Le proposte di riforma dei regolamenti parlamentari*, E. GIANFRANCESCO, N. LUPO (a cura di), F. FLORÀ (con la collaborazione di), «Osservatorio delle Fonti», fasc. n. 1/2009, www.osservatoriosullefonti.it, pp. 107-108.

[415] Anche perché il rafforzamento del bipolarismo e, contemporaneamente, del «gruppocentrismo» sono (con ogni probabilità) azioni incompatibili tra loro. Sul punto cfr. R. BIN, *La disciplina dei gruppi parlamentari*, in *Il Parlamento. Atti del XV convegno annuale AIC*, Padova, 2001, p. 98.

5.3 IL FINANZIAMENTO PUBBLICO DEI GRUPPI PARLAMENTARI PER LE ATTIVITÀ FUNZIONALI DEI PARTITI.

Nel nostro paese, la causa di tutte le degenerazioni della politica è stata spesso individuata nel multipartitismo estremo, e al fine di limitarlo sono state proposte, sostanzialmente (e storicamente), due soluzioni: il rafforzamento dei poteri degli esecutivi, e la sostituzione del sistema elettorale proporzionale con uno di tipo maggioritario[416]. In particolare, una eccessiva fiducia riposta nel sistema elettorale ha lasciato in secondo piano interventi – propri della c.d. legislazione di contorno – che assumono comunque un ruolo importante nella definizione e connotazione del sistema politico nel suo complesso[417]. Così ragionando, temi importanti come quelli del finanziamento della politica o quello della regolamentazione della comunicazione politica, sono stati affrontati in modo improprio rispetto al processo di polarizzazione della politica avviato, con tutte le distorsioni già note, prima dalla riforma elettorale e quindi dalla riforma dei regolamenti parlamentari[418].

L'ambito del finanziamento dell'attività politica è senz'altro quello in cui si è rivelata tutta l'inadeguatezza del legislatore ordinario nel favorire la realizzazione di

---

[416] Cfr. P. CIARLO, intervento in *Rappresentanza politica e gruppi delle assemblee elettive*, E. COLARULLO (a cura di), Torino, 2001, p. 181. In questo senso «(…) l'eccessiva concentrazione sul tema salvifico del sistema elettorale in senso stretto e in particolare sul lato della formula maggioritaria ha fatto investire troppe risorse e aspettative su uno degli strumenti (…) trascurando il piano centrale in tutti gli ordinamenti democratici della legislazione elettorale di contorno e adottando comportamenti non conseguenti sul piano costitutivo della capacità elettorale attiva e passiva», F. LANCHESTER, *Democrazia, rappresentanza, responsabilità*, in *Democrazia, rappresentanza, responsabilità*, L. CARLASSARE (a cura di), Padova, 2001, p. 30.

[417] Con il termine "legislazione elettorale" si intende il complesso delle norme (costituzionali, ordinarie, regolamentari) che disciplinano la titolarità e l'esercizio del voto elettivo; per "legislazione elettorale di contorno" la disciplina delle campagne elettorali, del loro costo e del loro finanziamento pubblico e privato, la disciplina dell'informazione politica, le parti strettamente correlate dei regolamenti parlamentari; mentre il "sistema elettorale" riguarda tutto ciò che concerne la trasformazione dei voti in seggi. Sul punto v. C. FUSARO, *I limiti della legislazione vigente*, in *La legislazione elettorale italiana*, R. D'ALIMONTE, C. FUSARO (a cura di), Bologna, 2008, p. 12.

[418] E. VIVALDI, *I gruppi parlamentari nella transizione del sistema politico-costituzionale*, in *Studi pisani sul Parlamento*, E. ROSSI (a cura di), Pisa, 2007, p. 105. «Emergono così tutti i limiti dell'esperienza italiana degli ultimi 15 anni, che ha visto l'uso della legislazione elettorale come strumento per razionalizzare la forma di governo. Se ne comprendono le ragioni pratiche, in quanto è assai più facile modificare la legge elettorale, a maggioranza semplice in Parlamento, o con referendum abrogativo, che modificare la Costituzione. Si tratta, però, di uno strumento non solo inadeguato, ma anche improprio (…)», T. GROPPI, *Forma di governo e sistemi elettorali in Italia*, in corso di pubblicazione, Fondazione ASTRID, 25 gennaio 2007, www.astrid-online.it, pp. 17-18.

un più compiuto sistema politico-costituzionale basato sull'alternanza di forze politiche contrapposte e tendenzialmente stabili[419].

La prima legge che in Italia ha regolato le modalità di sostentamento delle attività compiute dai partiti politici per concorrere a definire la politica nazionale (*ex* art. 49 Cost.) è la legge n. 195/1974, «Contributo dello Stato al finanziamento dei partiti politici»[420].

La l. n. 195, peraltro senza intervenire sul regime giuridico dei partiti ed escludendo qualunque forma di controllo sulla gestione finanziaria, prevedeva due forme di finanziamento: una a titolo di «rimborso nelle spese elettorali sostenute per il rinnovo delle Camere» (art. 1) ed aveva come destinatari i partiti presenti nella competizione elettorale in più dei due terzi dei collegi; un'altra sotto forma di «contributo ai gruppi parlamentari per l'esplicazione dei propri compiti e per l'attività funzionale dei rispettivi partiti» (art. 3)[421].

---

[419] In base ad una ricerca condotta nel 1971, nella prima fase dell'esperienza repubblicana si potevano identificare cinque canali cui i partiti attingevano il loro fabbisogno finanziario: contributi degli iscritti e dei simpatizzanti; sovvenzioni provenienti da organismi privati esterni; distrazioni di pubblico denaro, operate mediante prevaricazioni burocratiche, gestioni fuori bilancio di enti statali e parastatali; redditi di attività affaristiche, industriali e commerciali, controllate dai partiti tramite cooperative, società commerciali ed immobiliari, intermediazioni negli scambi con l'estero; aiuti finanziari dall'estero, sia da parte di governi stranieri che da parte di organizzazioni sindacali o private. Sul punto cfr. P. RIDOLA, *Finanziamento della politica ed uguaglianza delle chances*, in «Nomos – Le attualità nel diritto», n. 1, 1999, pp. 8-9.

[420] L'intervento legislativo nacque sotto l'impulso di un significativo episodio: all'inizio del 1974 il paese rimase fortemente scosso dallo scandalo dell'ENEL e dalle tangenti pagate ai partiti dalle società petrolifere. Sull'onda del clamore suscitato da questa vicenda, i partiti di governo presentarono alla Camera un progetto di legge (c.d. "progetto Piccoli", dal nome del suo proponente), destinato a trasformarsi, senza dibattito, con un *iter* parlamentare rapidissimo e con voto pressoché unanime, nella l. n. 195. L'obiettivo della legge era quello di garantire il fondamentale valore del pluralismo, assicurando l'indipendenza economica dei partiti e la loro tendenziale autonomia nei riguardi delle spinte di individui e gruppi economici, attraverso il sistema del contributo statale alle spese elettorali e organizzative dei partiti politici. Sul punto v. F. LANCHESTER (a cura di), *Finanziamento della politica e corruzione*, Milano, 2000, pp. 414-415. «Particolarmente significativa a questo proposito è la circostanza che la l. n. 195 del 1974 previde bensì come reato il finanziamento dei partiti in violazione delle disposizioni in essa contenute, ma sottrasse la competenza a giudicarne ai pretori, che erano a quel tempo i giudici più indipendenti per il fatto di agire come giudici singoli e di essere quasi completamente sganciati dalla gerarchia giudiziaria», A. PIZZORUSSO, *Le stagioni della Costituzione*, in *Commentario della Costituzione*, fondato da G. BRANCA e continuato da ID., Bologna e Roma, 1995, p. XLIX.

[421] Alla prima forma di finanziamento concorrono i partiti presenti nella competizione elettorale in più dei due terzi dei collegi per l'elezione della Camera che abbiano ottenuto un quoziente in una circoscrizione ed una cifra elettorale di almeno trecentomila voti, ovvero una cifra nazionale non inferiore al 2% dei voti validamente espressi; ad essi la legge aggiunge i partiti che abbiano ottenuto almeno un quoziente nelle elezioni della Camera nelle regioni a Statuto speciale che prevedono una particolare tutela delle minoranze linguistiche (art. 1). Alla seconda partecipano i gruppi parlamentari, i presidenti dei quali sono tenuti a versare ai rispettivi partiti una somma non inferiore al 95% del

Quest'ultimo contributo era ripartito per una quota in misura uguale tra tutti i gruppi e in parte in misura proporzionale alla loro consistenza numerica: i gruppi erano tenuti a versare una somma non inferiore al 95% del contributo ai rispettivi partiti. Per il gruppo misto era prevista una ripartizione proporzionale tra i partiti nella cui lista erano eletti i componenti[422].

Parte della dottrina ha individuato nella legge sul finanziamento pubblico dei partiti del 1974 una tra le cause delle successive disposizioni regolamentari sui gruppi: così ragionando, per un verso fu agevolata la costituzione dei gruppi per le forze politiche minori al fine di consentire loro l'accesso al finanziamento pubblico, dall'altro si rese (tuttavia) indispensabile la riduzione dei poteri riconosciuti ai gruppi stessi poiché il loro aumentato numero – coniugato con il principio dell'unanimità introdotto dai nuovi regolamenti del 1971 – rendeva di fatto ingovernabile l'organo parlamentare[423]. Senza entrare nel merito delle motivazioni che indussero a scegliere una tale forma di finanziamento, è comunque verosimile che tale normativa abbia avuto notevoli conseguenze in merito alla formazione dei gruppi[424].

Così ragionando, la costituzione in gruppo parlamentare era funzionale, per la quasi totalità delle forze politiche partecipanti alle elezioni, all'essenziale obiettivo

---

finanziamento riscosso (art. 3). Quanto alla ripartizione dei contributi tra gli aventi diritto, il legislatore ha optato per un criterio misto: i contributi *ex* art. 1 sono ripartiti, limitatamente al 15%, in misura eguale tra tutti i partiti e per la parte residua in proporzione dei voti riportati alle elezioni della Camera (art. 2). Un criterio analogo è contenuto nell'art. 3 per la ripartizione dei contributi ai gruppi parlamentari, fatti salvi gli adattamenti necessari per tener conto delle esigenze del gruppo misto e dei gruppi che non rappresentano un partito organizzato: *a*) il 2% della somma in misura uguale tra tutti i gruppi; *b*) il 23% è ripartito in misura uguale tra le rappresentanze parlamentari dei partiti che abbiano partecipato alle elezioni con proprio contrassegno ed abbiano ottenuto almeno un quoziente, e le componenti parlamentari del gruppo misto appartenenti alle formazioni politiche; *c*) il restante 75% è erogato i gruppi parlamentari in misura proporzionale alla loro consistenza numerica. Sul punto v. P. RIDOLA, *Partiti politici*, voce in *Enciclopedia del diritto*, vol. XXXII, Milano, 1982, pp. 118 e ss.

[422] Cfr. S. GAMBINO, *Partiti politici e forma di governo: finanziamento pubblico e trasformazione del partito politico*, Napoli, 1977, pp. 142-144.

[423] I. CARDARELLI, *La disciplina dei gruppi parlamentari tra rappresentanza politica, finanziamento dei partiti e funzionalità delle Camere*, in «Diritto e società», n. 1, 1993, pp. 719-720.

[424] Ad esempio, la scissione del gruppo del MSI-DN nei due gruppi del Movimento Sociale e di Costituente di Destra-Democrazia Nazionale alla Camera, avvenuta il 1 febbraio 1977. Al Senato i membri rimanenti del MSI entrarono a far parte del gruppo misto. I piani di ripartizione dei contributi ai gruppi per il 1976 e il 1977 (sul punto v. G.U. n. 27 del 30 gennaio 1976 e G.U. n. 25 del 27 luglio 1977), dimostrano che la maggiore articolazione interna della Camera era il risultato di una accresciuta frammentazione partitica conseguente alle elezioni del 1976, mentre al Senato la maggiore articolazione dei gruppi era il risultato dell'adeguamento delle norme regolamentari relative alla costituzione a quanto già previsto alla Camera, con l'introduzione della possibilità di deroghe al requisito numerico.

di accedere al finanziamento pubblico, riconosciuto a titolo di contributo per l'esplicazione dei compiti dei gruppi e per l'attività funzionale dei relativi partiti[425].

Al Senato, a seguito della modifica regolamentare del gennaio 1977, è altresì introdotto il riconoscimento dei c.d. "gruppi autorizzati" in deroga al requisito numerico dei dieci senatori.

La l. n. 195/1974 riuscì a salvarsi da una prima prova referendaria volta alla sua abrogazione nel 1978, ed in seguito fu oggetto di alcune parziali modifiche ed integrazioni che non ne mutarono, comunque, l'ispirazione di fondo: la l. n. 422 del 1980, la l. n. 659 del 1981 e la l. n. 22 del 1982. Le più rilevanti innovazioni furono introdotte dalla l. n. 659 e riguardarono la previsione di nuove regole per la redazione dei bilanci e la pubblicità per le elargizioni private[426].

Fino al 1993 la normativa ha previsto quindi un doppio canale di finanziamento pubblico: un contributo annuale, riconosciuto a tutte le forze rappresentate in Parlamento, che transitava attraverso i gruppi parlamentari, cui le somme erano devolute, con l'obbligo di trasferirne almeno il 95% ai rispettivi partiti; e un contributo diretto ai partiti a titolo di concorso alle spese per le elezioni di ogni tipo – europee, nazionali, regionali, locali – in parte suddiviso in quote eguali e in parte in proporzione ai voti ottenuti.

Negli anni novanta, la crisi del sistema partitico e la generale sfiducia dell'opinione pubblica portarono al successo del referendum abrogativo della l. n. 195/1974, svoltosi nell'aprile 1993, il quale, con oltre il 90% di voti favorevoli, cancellava il contributo ordinario annuale (artt. 3 e 9) e incoraggiava ad una nuova disciplina della materia[427].

Di poco successiva fu l'approvazione della legge n. 515/1993, «Disciplina delle campagne elettorali per l'elezione della Camera dei deputati e del Senato della

---

[425] Quanto al rapporto gruppi-partiti, è interessante notare che «da queste norme si evince chiaramente che il gruppo non è considerato organo interno del partito; la legge sul finanziamento si riferisce cioè esclusivamente ai gruppi-organi della Camera. Che partiti e gruppi siano considerati soggetti distinti è dimostrato dal fatto che il contributo si devolve in ragione di almeno il 95% per il funzionamento del partito (…). Nel meccanismo di finanziamento previsto dalla legge i gruppi parlamentari assumono il ruolo di organi esecutivi dotati in linea del tutto teorica di un ristretto margine di discrezionalità per le somme eccedenti il 95% dell'intero contributo. (…) La legge sul finanziamento dei partiti introduce inoltre una importante novità. Per la prima volta nella nostra storia parlamentare i gruppi assumono una rilevanza esterna, entrano cioè in rapporti diretti con terzi estranei alle Camere (i partiti) nella loro qualità di organi che rappresentano, nel compiere l'atto di trasferimento, le assemblee nel loro insieme», G. SILVESTRI, *I gruppi parlamentari tra pubblico e privato*, in *Studi per Lorenzo Campagna*, vol. II, Milano, 1980, pp. 297-298.

[426] F. RESCIGNO, *Il diritto di associazione in partiti politici e il finanziamento della politica*, in *I diritti costituzionali*, vol. II, R. NANIA e P. RIDOLA (a cura di), Torino, 2001, p. 538.

[427] Sul tema v. l'ampia ricostruzione di C. PINELLI, *Le spese elettorali: limiti, controlli, rimborsi, sanzioni*, in *La legislazione elettorale italiana*, R. D'ALIMONTE, C. FUSARO (a cura di), Bologna, 2008, pp. 233 e ss.

Repubblica», con la quale si potenziò l'unico canale di finanziamento rimasto dopo il referendum[428]: quello dei rimborsi per le campagne elettorali[429].

L'intervento normativo seguente in materia di finanziamento dei partiti è rappresentato dalla legge n. 2 del 1997, «Norme per la regolamentazione della contribuzione volontaria ai movimenti o partiti politici»[430]. In tale occasione i requisiti per partecipare alla ripartizione dei fondi furono drasticamente ridotti[431].

I successivi due interventi normativi sono caratterizzati dalla reintroduzione di un contributo fisso a carico del bilancio statale per ogni votante e, soprattutto, dal rafforzamento in senso proporzionalistico dei criteri di riparto del finanziamento della politica.

---

[428] Inoltre si introdussero disposizioni per garantire un accesso eguale ai mezzi di informazione e il regolare svolgimento delle campagne elettorali, nonché misure di finanziamento indiretto (agevolazioni postali e fiscali) e tetti di spesa sia per i singoli candidati che per le liste. La legge istituiva infine la figura del c.d. «mandatario elettorale», ossia la persona fisica scelta dal candidato e responsabile di tutte le uscite della campagna elettorale. Sulla disciplina generale v. più diffusamente P. RIDOLA, *Finanziamento della politica ed uguaglianza delle chances*, in «Nomos – Le attualità nel diritto», n. 1, 1999, pp. 10 e ss.; R. BORRELLO, *Il finanziamento pubblico dei partiti nella dinamica dello Stato di democrazia pluralista: riflessioni generali e caso italiano*, in *Scritti in onore di Gianni Ferrara*, Torino, 2005, pp. 370 e ss.

[429] In particolare, l'art. 9, comma 3 della l. n. 515/1993 stabiliva che: «il fondo per il rimborso delle spese elettorali (…) è ripartito in proporzione ai voti conseguiti per la attribuzione della quota di seggi da assegnare in ragione proporzionale, tra i partiti e movimenti che abbiano superato la soglia del 4 per cento dei voti validamente espressi ovvero abbiano ottenuto almeno un eletto a loro collegato nei collegi uninominali e abbiano conseguito almeno il 3 per cento dei voti validamente espressi in ambito nazionale». Cfr. E. VIVALDI, *I gruppi parlamentari nella transizione del sistema politico-costituzionale*, in *Studi pisani sul Parlamento*, E. ROSSI (a cura di), Pisa, 2007, p. 106.

[430] L'innovazione più significativa è quella che prevedeva per i contribuenti la possibilità di destinare il quattro per mille dell'imposta sul reddito delle persone fisiche al finanziamento dei movimenti e dei partiti politici. Le somme così raccolte erano ripartite tra tutti i movimenti o partiti che avevano almeno un parlamentare eletto in ragione dei voti validi conseguiti in ambito nazionale nella elezione più recente. Allo scopo di favorire veri e propri contributi di privati (persone fisiche e giuridiche) la l. n. 2 del 1997 introduce la possibilità di detrarre dalle imposte dovute un importo pari al 22% delle somme eventualmente erogate a vantaggio di partiti o movimenti. Infine, essa prevede una serie di ulteriori vincoli a carico di partiti e movimenti: obbligo di rendiconto analitico secondo modelli prestabiliti, tenuta di una vera e propria contabilità, nonché destinazione di almeno il 30% delle somme percepite alle strutture decentrate del partito. Sul tema v. *amplius* F. LANCHESTER (a cura di), *Finanziamento della politica e corruzione*, Milano, 2000, pp. 423 e ss.

[431] Infatti la legge non solo consentiva ai parlamentari di scegliere un partito politico o un movimento diverso da quello in cui erano stati eletti, ed ottenere comunque i contributi previsti, ma riconosceva come requisito soggettivo per l'accesso alle assegnazioni di danaro quello di avere «al 31 ottobre di ciascun anno almeno un parlamentare eletto alla Camera dei deputati o al Senato della Repubblica». Il risultato fu la comparsa di una moltitudine di aggregazioni politiche, a volte composte da un solo parlamentare, che nascevano al solo fine di partecipare al riparto delle elargizioni. In questo senso v. S. CURRERI, *Il ruolo dei gruppi parlamentari tra fonti normative e prospettive politiche*, in *Rappresentanza politica, gruppi parlamentari, partiti – Il contesto italiano*, S. MERLINI (a cura di), vol. II, Torino, 2004, pp. 259-260.

In particolare, la legge n. 157 del 1999, «Nuove norme in materia di rimborso delle spese per consultazioni elettorali e referendarie e abrogazione delle disposizioni concernenti la contribuzione volontaria ai movimenti e ai partiti politici», ha aumentato il tetto per le spese elettorali ma, soprattutto, ha ridotto ancora la soglia per accedere al finanziamento[432].

Da allora l'evoluzione della normativa è rimasta legata al sistema dei rimborsi, di cui peraltro si sono accentuati gli aspetti di favore per i partiti: è il caso della legge n. 156 del 2002, «Disposizioni in materia di rimborsi elettorali», che aumenta ad un euro all'anno per ogni elettore il moltiplicatore relativo al limite massimo di spesa dei partiti, e riduce dal 4 all'1% la soglia minima dei voti necessari per accedere al rimborso per la frazione da assegnare in riferimento alla quota proporzionale[433].

---

[432] La legge n. 157/1999 ha aumentato l'entità delle spese moltiplicando il numero dei cittadini iscritti nelle liste elettorali per 800 lire. «Lo stesso incentivo alla frammentazione partitica, che costituiva uno dei difetti più gravi della legge n. 2/1997, veniva corretto solo in parte. Pur abrogando la disposizione che consentiva il rimborso a carico dei partiti che avessero un solo parlamentare eletto, la legge n. 157/1999 riduceva dal 4% dei voti (previsto dalla l. n. 515/1993) all'1% il limite minimo per ottenere il rimborso», C. PINELLI, *Le spese elettorali: limiti, controlli, rimborsi, sanzioni*, in *La legislazione elettorale italiana*, R. D'ALIMONTE, C. FUSARO (a cura di), Bologna, 2008, p. 238. La legge fu accusata di reintrodurre surrettiziamente il finanziamento pubblico annuale di partiti, e contro alcune delle sue disposizioni fu promosso un referendum abrogativo da parte di uno schieramento politico trasversale: il referendum, tenutosi il 13 maggio 2000, non raggiunse però il quorum del 50% più uno degli elettori per la Camera dei deputati.

[433] «(…) le modifiche introducono una esplicita periodizzazione del contributo pubblico, in quanto si stabilisce che l'ammontare del fondo da ripartire tra gli aventi diritto è quantificato con riferimento a ciascun anno di legislatura (…), e che i rimborsi che ivi attingono sono corrisposti con cadenza annuale (…)», A. BIANCO, *La nuova legge in materia di rimborsi elettorali: una rivincita dei partiti sulle coalizioni*, Forum di «Quaderni costituzionali», 31 luglio 2002, www.forumcostituzionale.it, p. 1. La decisa preponderanza dei partiti politici, rispetto ai gruppi parlamentari, in tema di finanziamento pubblico, non ha comunque impedito a questi ultimi l'accesso ai fondi previsti, per il loro funzionamento ordinario, a carico dei bilanci annuali delle due Assemblee. In particolare, al Senato, il Rendiconto delle entrate e delle spese per l'anno finanziario 2008, approvato dal Consiglio di Presidenza nella riunione del 21 aprile 2009, è il documento più recente e consultabile presso il sito web http://www.senato.it/istituzione/29382/genpagina.htm Il Capitolo 1.8 concerne le spese relative ai contributi versati ai gruppi parlamentari, ai sensi dell'art. 16 RS. Rispetto all'anno finanziario 2007, la spesa relativa a tale capitolo fa registrare una riduzione del 3,74%, riferita in particolare all'articolo 1.8.1 (Contributo per il funzionamento dei gruppi), con una contrazione del 9,58%, e all'articolo 1.8.2 (Contributo per il personale dipendente dei gruppi), che evidenzia una diminuzione del 5,39%: su tali andamenti di spesa ha evidentemente influito la riduzione del numero dei gruppi parlamentari che si sono costituiti nella nuova legislatura. Nell'ambito del Capitolo 1.8 sono riportate le seguenti voci di spesa: Contributo per il funzionamento dei gruppi (più di 7 milioni di euro); Contributo per il personale dipendente dei gruppi (circa 12 milioni di euro); Contributo per le attività di supporto ai senatori (circa 18 milioni di euro). Il totale delle spese ammonta per il 2008 a più di 37 milioni di euro. Alla Camera, il Conto consuntivo per l'anno finanziario 2008, approvato dall'Assemblea, ai sensi dell'art. 66 RC, in data 23 aprile 2009, è il documento più recente e consultabile presso il sito web

In estrema sintesi, i problemi posti dalla legislazione passata in rassegna si possono distinguere in tre gruppi principali: *1*) incongruenza e frammentarietà; *2*) inidoneità a fronteggiare i problemi della trasparenza delle entrate e della dipendenza dei partiti da contributi pubblici; *3*) incentivazione alla frammentazione del sistema politico[434].

La breve analisi della normativa sul finanziamento pubblico garantito ai partiti politici (e, fino al 1993, anche ai gruppi parlamentari per le attività funzionali dei relativi partiti, con il contestuale obbligo di versare non meno del 95% del contributo ai rispettivi partiti) dimostra che i criteri proporzionalistici di ripartizione dei finanziamenti si sono frapposti al completo sviluppo di un sistema razionalizzato fondato sulla dialettica maggioranza-opposizione ed hanno, al contrario, contribuito ad acuire «la competitività all'interno delle singole coalizioni» e disincentivato «le tendenze aggregazioniste cui il sistema elettorale in vigore dovrebbe pur tendere»[435].

---

http://nuovo.camera.it/14?conoscerelacamera=89 Rispetto al consuntivo per l'anno finanziario 2007, nella categoria VI (Trasferimenti) si sono registrate economie per 1,5 milioni di euro da ricondurre quasi integralmente al capitolo 135 (Contributi ai gruppi parlamentari). All'interno del Capitolo 135 sono riportate le seguenti voci di spesa: Contributo per il funzionamento dei gruppi (più di 11,5 milioni di euro); Contributo per il personale dipendente dei gruppi (circa 12 milioni di euro); Personale di segreteria dei gruppi (più di 8,5 milioni di euro). Il totale delle spese ammonta per il 2008 a circa 32,5 milioni di euro.

[434] Per ogni approfondimento si rinvia a C. PINELLI, *Le spese elettorali: limiti, controlli, rimborsi, sanzioni*, in *La legislazione elettorale italiana*, R. D'ALIMONTE, C. FUSARO (a cura di), Bologna, 2008, pp. 240 e ss.

[435] S. CURRERI, *I gruppi parlamentari nella XIII legislatura*, in «Rassegna parlamentare», n. 2, 1999, p. 280.

5.4 LA DISCIPLINA DEL PROCEDIMENTO ELETTORALE E DELLA PROPAGANDA POLITICA.

La legge elettorale – di cui negli ultimi anni si è senza dubbio enfatizzata l'importanza – costituisce un elemento di un sistema articolato del quale fanno parte la disciplina costituzionale della forma di governo, il sistema dei partiti e la cultura politica[436]. In questa prospettiva, risulta determinante il rapporto tra partiti, coalizioni elettorali e gruppi parlamentari, alla luce delle riforme introdotte nel sistema elettorale e della disciplina prevista dai regolamenti parlamentari[437].

È necessario pertanto analizzare quali siano i rapporti tra legge elettorale e regolamenti parlamentari: si tratta di chiarire in che modo e in quali termini la nuova legge elettorale "proporzionale" incida sull'organizzazione e sullo svolgimento dell'attività parlamentare.

Se la legge elettorale regola le modalità di accesso alla rappresentanza politica, i regolamenti parlamentari disciplinano le modalità di esercizio di tale rappresentanza. In particolare, i regolamenti parlamentari, per quanto concerne il profilo strutturale-formale, integrano la normativa costituzionale sui rapporti tra legislativo ed esecutivo. Sotto il profilo funzionale, essi interagiscono con il sistema politico attraverso le regole che disciplinano i rapporti tra le forze politiche presenti nelle assemblee rappresentative, favorendo o prendendo atto dei mutamenti destinati ad influire sulla dinamica della forma di governo[438].

La legge elettorale condiziona invece l'assetto del sistema partitico, dal quale dipende l'attuazione della normativa sulla forma di governo: a loro volta, le variazioni strutturali o funzionali della forma di governo influiscono sulla disciplina elettorale e sui regolamenti parlamentari. Forma di governo, legge elettorale i

---

[436] P. CIARLO, *Conclusioni* in *Rappresentanza politica e legge elettorale*, C. DE FIORES (a cura di), Torino, 2007, p. 375. Sul punto cfr. V. LIPPOLIS, *Riforma della legge elettorale e forma di governo*, in «Quaderni costituzionali», n. 2, 2007, pp. 344-345; G. ORTONA, *La scelta del sistema elettorale: cosa fanno gli altri? E cosa dicono gli esperti?*, in «Costituzionalismo», 5 settembre 2007, www.costituzionalismo.it, pp. 2 e ss.

[437] In questo senso S. CECCANTI, *Nuova legge elettorale e riforma costituzionale: la coerenza c'è, ma non è una virtù*, in «Quaderni costituzionali», n. 1, 2006, pp. 108-109.

[438] A. MANNINO, S. TOSI, *Diritto parlamentare*, Milano, 1999, pp. 101-104. Sotto il profilo strettamente giuridico è pur vero che legge e regolamenti parlamentari sono reciprocamente autonomi per cui le variazioni della prima non comportano una immediata ed obbligatoria conseguenza sui secondi, e viceversa. Ma è altrettanto vero che tra le due fonti intercorrono profonde correlazioni, per cui una modifica della legge può produrre sollecitazioni che l'autonomia regolamentare delle Camere non può ignorare. Tra legge e regolamenti parlamentari vige quindi un regime di separazione di competenze che però, nella prassi, si trasforma talvolta in una divisione di compiti in una prospettiva di reciproca cooperazione. Sul punto cfr. A. MANZELLA, *Il Parlamento*, Bologna, 2003, pp. 47 e ss.

regolamenti assembleari realizzano dunque un sistema, all'interno del quale la variazione di un elemento determina il cambiamento degli altri due[439].

Limitando l'analisi alle legislature più recenti, la conferma in tal senso si è avuta quando il processo di bipolarizzazione dell'assetto partitico, indotto dalla riforma elettorale del 1993, ha determinato la trasformazione in senso maggioritario del nostro sistema parlamentare: tutto questo ha prodotto le modifiche regolamentari approvate nel triennio 1997-1999, ispirate alla differenziazione tra maggioranza ed opposizione nell'organizzazione e nel funzionamento delle assemblee rispetto al precedente assetto consociativo[440].

La legge elettorale n. 270 del 2005, «Modifiche alle norme per l'elezione della Camera dei deputati e del Senato della Repubblica», ha introdotto un sistema che solo apparentemente è proporzionale[441]: in esso si combinano, peraltro in modo non

---

[439] S. CURRERI, *Partiti, coalizioni elettorali e gruppi parlamentari*, in *La legislazione elettorale italiana*, R. D'ALIMONTE, C. FUSARO (a cura di), Bologna, 2008, p. 327.

[440] G. RIVOSECCHI, *Regolamenti parlamentari e forma di governo nella XIII legislatura*, Milano, 2002, pp. 9 e ss. «Quello che si può rilevare, a distanza di (…) anni dalla sua prima infelice sperimentazione nel 1994, è che la legge elettorale del 1993 aveva prodotto, alla lunga (già nel 1996 e ancor più nel 2001), esiti oggettivamente positivi in almeno due direzioni: *a*) la bipolarizzazione delle forze politiche con conseguente alternatività delle proposte di governo prospettate agli elettori; *b*) lo sblocco del sistema politico con "effetto inclusivo" in uno dei due schieramenti alternativi anche dei partiti più radicali», A. D'ANDREA, *L'insostenibile ragionevolezza della nuova legge elettorale*, in «Quaderni costituzionali», n. 1, 2006, p. 110.

[441] La legge n. 270 ha introdotto un sistema per l'elezione della Camera dei deputati di tipo interamente proporzionale, con l'eventuale attribuzione di un premio di maggioranza in ambito nazionale, che sostituisce quello misto precedentemente in vigore. 617 deputati sono eletti nel territorio nazionale in proporzione ai voti ottenuti dalle liste concorrenti presentate nelle 26 circoscrizioni; un deputato viene eletto con metodo maggioritario nel collegio uninominale della Valle d'Aosta; i restanti 12 deputati sono eletti nella circoscrizione Estero secondo le modalità stabilite dalla legge n. 459 del 2001 e dal relativo regolamento di attuazione (d.P.R. n. 104 del 2003). Per quanto concerne le candidature, la nuova disciplina prevede che i partiti politici che intendono presentare liste di candidati possono collegarsi tra loro in coalizioni; i partiti che si candidano a governare depositano inoltre il loro programma e indicano il nome del loro *leader*. I seggi sono ripartiti proporzionalmente in ambito nazionale tra le coalizioni di liste e le liste che abbiano superato le soglie di sbarramento previste dalla legge. Sono ammesse alle ripartizione dei seggi soltanto le coalizioni che abbiano raggiunto almeno il 10% del totale dei voti validi e, al loro interno, le liste che abbiano ottenuto il 2% dei voti, le liste rappresentative di minoranze linguistiche con almeno il 20% dei voti della circoscrizione e la lista che abbia conquistato più voti tra quelle che non hanno conseguito il 2% dei voti. Partecipano inoltre alla ripartizione dei seggi le liste che non fanno parte di alcuna coalizione, a condizione che abbiano avuto almeno il 4% dei voti a livello nazionale. Alla coalizione di liste (o alla lista non coalizzata) più votata, qualora non abbia già conseguito almeno 340 seggi, è attribuito un premio di maggioranza tale da farle raggiungere il numero di seggi in questione. La riforma elettorale ha introdotto un articolato sistema di sbarramenti alla ripartizione proporzionale dei seggi della Camera dei deputati. Accedono a tale ripartizione le coalizioni di liste che abbiano conseguito sul piano nazionale il 10 per cento dei voti validi, purché almeno una tra le liste collegate superi sul piano nazionale il 2 per cento dei voti validi oppure sia rappresentativa di minoranze linguistiche riconosciute (se la circoscrizione rientra in una Regione a

equilibrato, tecniche appartenenti alla teoria dei sistemi proporzionali, con logiche ed istituti sostanzialmente maggioritari e comunque collocati in una prospettiva bipolare[442]. Tralasciando tutte le problematiche relative alle maggioranze

statuto speciale con particolare tutela delle stesse). All'interno delle stesse coalizioni, peraltro, sono ammesse al riparto dei seggi solo le liste che rispondono ai suddetti criteri o quella qualificabile come "migliore lista sotto soglia", avendo ottenuto la maggiore cifra elettorale nazionale tra le liste che non hanno raggiunto il 2 per cento. Accedono inoltre alla ripartizione le singole liste non coalizzate che abbiano conseguito sul piano nazionale almeno il 4 per cento dei voti validi o siano rappresentative di minoranze linguistiche, oppure quelle che, pur facendo parte di una coalizione che non ha raggiunto la soglia del 10 per cento, abbiano tali requisiti. Se la coalizione (o la singola lista) che ha ottenuto il maggior numero di voti validi in ambito nazionale non raggiunge la quota di 340 seggi (pari a circa il 55 per cento del totale), si applicano le disposizioni relative al premio di maggioranza. L'Ufficio elettorale centrale assegna cioè alla coalizione (o alla lista) la differenza tra i seggi ottenuti in base ai voti e quelli necessari per raggiungere la quota 340. I restanti 277 seggi (risultanti dalla sottrazione ai 630 complessivi dei 340 seggi, dei 12 della circoscrizione Estero e di quello della Regione Valle d'Aosta) sono ripartiti proporzionalmente fra le altre coalizioni o le altre singole liste, secondo il metodo dei quozienti naturali e dei più alti resti. A differenza della legge del 1953, non è prevista una soglia minima di consenso elettorale per ottenere il premio di maggioranza, vale a dire che il premio spetta in ogni caso alla coalizione (o alla lista singola) che abbia ottenuto più voti degli altri competitori, quale che sia la percentuale di consensi conseguita. Pertanto l'entità del premio può variare in modo consistente in relazione al numero e all'ampiezza delle coalizioni. Quanto al Senato, premesso che le modalità di elezione sono analoghe a quelle concernenti la Camera dei deputati, in virtù del ricordato rinvio alle relative disposizioni disposto dal T.U. Senato, la principale differenza è riconducibile alla necessità di tener fermo il principio costituzionale secondo cui il Senato è eletto su base regionale. Fatti salvi i seggi spettanti ai 6 senatori eletti nella circoscrizione Estero, i seggi elettivi del Senato sono dunque assegnati a liste di candidati concorrenti nelle singole circoscrizioni regionali, mediante riparto proporzionale e eventuale attribuzione di un premio di maggioranza regionale. Anche per il Senato è previsto un articolato sistema di soglie di sbarramento - applicato però su base regionale e non nazionale - per le coalizioni e le singole liste collegate e per le liste non coalizzate. Sono ammesse al riparto: 1) le coalizioni che abbiano ottenuto a livello regionale almeno il 20 per cento dei voti validi espressi, avendo al loro interno almeno una lista collegata che abbia conseguito il 3 per cento; 2) le singole liste non coalizzate che abbiano ottenuto a livello regionale almeno l'8 per cento dei voti validi espressi; 3) le singole liste facenti parte di coalizioni "sotto soglia" ma che abbiano ottenuto sul piano regionale almeno l'8 per cento dei voti espressi. Il premio di coalizione (o di lista) regionale è volto ad assicurare almeno il 55 per cento dei seggi regionali alla coalizione (o alla lista) che abbia ottenuto più voti. Come per la Camera, non è richiesto il raggiungimento di una soglia minima di consenso elettorale per ottenere il premio. Il sistema dunque - a differenza di quello valevole per la Camera - non assicura di per sé la maggioranza assoluta dei seggi dell'Assemblea del Senato alla coalizione (o lista) che abbia conseguito più voti sul piano nazionale, poiché può sempre accadere che i singoli premi regionali si compensino tra loro. Sul tema v. il materiale informativo presente sui siti web www.senato.it e www.camera.it.

[442] Un sistema «proporzionale con effetti maggioritari» secondo A. GIGLIOTTI, *Pro e contro delle nuove leggi elettorali per la Camera ed il Senato*, AIC, 13 aprile 2006, www.associazionedeicostituzionalisti.it, p. 10. Il sistema elettorale previsto dalla legge l. n. 270 è stato definito «(…) un rozzo sistema non maggioritario non proporzionale», B. CARAVITA, *Per una legge elettorale che superi un bipolarismo coatto*, in «Federalismi», n. 7, 2007, www.federalismi.it, p. 4. Sulla l. 270/2005 la dottrina si è espressa, talvolta con toni estremamente polemici, evidenziando eventuali problemi di legittimità costituzionale. Sul punto v., tra i numerosi studiosi, R. D'ALIMONTE, A. CHIARAMONTE (a cura di), *Proporzionale ma*

parlamentari ed alla stabilità degli esecutivi[443], in questa sede è possibile analizzare solamente gli effetti dell'applicazione della nuova legge elettorale sulla formazione dei gruppi parlamentari.

Attualmente i criteri previsti dai regolamenti per la formazione di gruppi sono due: un criterio puramente numerico ed uno fondato su un requisito politico.

Quest'ultimo è previsto come residuale, in base alle disposizioni del regolamento, ma in realtà esso diviene un criterio ordinario nel caso in cui sia adottato un sistema elettorale di tipo proporzionale[444]. Infatti, il sistema elettorale maggioritario ha impedito, a partire dal 1994, l'applicazione del secondo criterio – quello politico – determinando la competizione per l'assegnazione dei seggi (del Senato e dei tre quarti della Camera) nell'ambito nei collegi elettorali e non nella concorrenza tra liste, come espressamente previsto dalle disposizioni regolamentari[445]. Nell'esperienza delle ultime quattro legislature (a partire dalla XII), caratterizzate dal sistema elettorale maggioritario, solo il primo criterio è stato utilizzato, salvo una eccezione nel 2001.

La necessità di affiancare al requisito numerico quello politico-elettorale, rendendo così i due criteri complementari ma non alternativi, ha trovato riscontro anche nella nuova legge elettorale del 2005. Al di là delle ovvie differenze, la nuova disciplina elettorale sembra porsi in una posizione di continuità rispetto alla precedente, com'è noto prevalentemente maggioritaria[446]: rimane pertanto inalterato

---

non solo. Le elezioni politiche del 2006, Bologna, 2007, pp. 34-35; A. D'ALOIA, *Una riforma da riformare: la legge elettorale 270/2005*, in *Rappresentanza politica e legge elettorale*, C. DE FIORES (a cura di), Torino, 2007, pp. 61 e ss.; A. AGOSTA, *Dal bipolarismo assoluto al bipartitismo tendenziale: attraverso il proporzionale*, in «Quaderno di ASTRID sulla riforma elettorale», Fondazione ASTRID, marzo 2007, www.astrid-online.it, pp. 3 e ss.

[443] Sul punto v. T. GROPPI, *Forma di governo e sistemi elettorali in Italia*, in corso di pubblicazione, Fondazione ASTRID, 25 gennaio 2007, www.astrid-online.it, p. 17.

[444] L. GIANNITI, *Gruppi e componenti politiche tra un sistema elettorale e l'altro*, in *Le regole del diritto parlamentare nella dialettica tra maggioranza e opposizione*, Roma, 2007, pp. 32-33.

[445] Cfr. V. COZZOLI, *I gruppi parlamentari nella transizione del sistema politico-istituzionale: le riforme regolamentari della Camera dei deputati nella XIII legislatura*, in *Quaderno n. 25* del *Centro di ricerca sulle amministrazioni pubbliche "Vittorio Bachelet" della LUISS*, Milano, 2002, pp. 23 e ss.

[446] «(…) la legge 270 del 2005 non si pone in una posizione di radicale discontinuità con la pregressa legislazione italiana in materia elettorale, come sembra emergere dalle critiche che da più parti sono state sollevate. Al contrario, la citata riforma pare muoversi nel segno della coerenza rispetto alla generale tendenza che è dato rintracciare nel nostro ordinamento in tale materia. Tutte le leggi elettorali approvate nel corso degli ultimi 15 anni, sia quelle del 1993 relativa all'introduzione del sistema maggioritario per l'elezione della Camera e del Senato, sia quelle concernenti i sistemi elettorali locali, hanno dei tratti caratterizzanti omogenei, rappresentati dalla comune tensione verso la bipolarizzazione del sistema politico (…). Alla enucleazione di siffatto modello concorrono sia la legge 81 del 1993, che ha disciplinato l'elezione diretta del sindaco, del presidente della provincia, (…), sia, soprattutto, la legge 43 del 1995 che ha introdotto il sistema elettorale per le regioni a statuto ordinario, ossia il c.d. *tatarellum*, che pare quella dalla quale il legislatore del 2005 ha tratto maggior ispirazione. (…) L'unica

il carattere maggioritario assunto dal nostro sistema parlamentare dopo il 1993, nel quale il legame tra elettori, partito ed eletto si è rafforzato, prevedendo un "mandato di governo" o di "opposizione" in funzione dell'appartenenza alla coalizione rispettivamente vincente o sconfitta[447].

Mentre il sistema maggioritario, prevedendo singole candidature nei collegi uninominali, ha attribuito maggiore importanza all'elemento personale, quello attuale, caratterizzato da liste bloccate, conferisce maggiore importanza all'elemento partitico[448]. In questa prospettiva, la nuova legge elettorale, privilegiando la competizione politica su quella personale, ha posto le condizioni affinché i gruppi parlamentari corrispondano ai partiti politici presentatisi alle elezioni e siano composti dal numero previsto di parlamentari eletti nelle loro liste[449].

Secondo l'art. 14 dei regolamenti del Senato e della Camera, il Consiglio e l'Ufficio di presidenza possono rispettivamente autorizzare la costituzione di gruppi con meno di dieci senatori al Senato e venti deputati alla Camera «purché rappresentino un partito o movimento organizzato nel paese». Solo grazie all'applicazione di queste disposizioni, prima del 1992, i partiti di minori dimensioni organizzati a livello nazionale potevano essere rappresentati in Parlamento[450].

Al Senato tale disposizione non è stata applicata a partire dal 1994, poiché la competizione elettorale si svolgeva all'interno dei collegi e non più tra liste

---

legge decentrata rispetto al delineato modello era forse proprio la legge elettorale maggioritaria del 1993, che si basava sul collegio uninominale. (…) Dunque, con la legge 270 del 2005, da un lato, si è provveduto ad eliminare l'unico fattore distonico rispetto al siffatto modello, rappresentato dall'"anomalia" del collegio uninominale (…); dall'altro, si è mirato a salvaguardare gli effetti cui mirava l'introduzione del collegio uninominale, che sono stati recuperati dalla previsione del premio di maggioranza», C. IANNELLO, *Sistema elettorale e sistema politico. Brevi note a margine della legge 270 del 2005*, in *Rappresentanza politica e legge elettorale*, C. DE FIORES (a cura di), Torino, 2007, pp. 241-244.

[447] S. CURRERI, *Partiti, coalizioni elettorali e gruppi parlamentari*, in *La legislazione elettorale italiana*, R. D'ALIMONTE, C. FUSARO (a cura di), Bologna, 2008, p. 339. Possiamo aggiungere che la nuova legge elettorale, prevedendo un premio di maggioranza alla Camera, rende in qualche modo certo e fisso quell'effetto maggioritario che la precedente normativa rendeva solo probabile.

[448] «La formula elettorale (…) può conferire maggiore o minore importanza all'elemento personale sicché mentre nel precedente maggioritario si votava per il partito tramite il candidato uninominale, oggi si vota per il candidato tramite la lista bloccata di partito», S. CURRERI, *op. cit.*, p. 340.

[449] Criticamente, «[se si considera che] hanno cambiato gruppo non solo i parlamentari eletti nei collegi uninominali, in forza del (presunto) consenso elettorale espresso direttamente sulla loro persona, ma anche deputati eletti nelle liste proporzionali bloccate, nonostante costoro avrebbero dovuto in teoria sentirsi maggiormente vincolati al partito che non solo li ha candidati ma, di fatto, ne ha determinato l'elezione, inserendoli in (una posizione di vertice nella graduatoria della) lista. Il che ci sembra dimostri come, al di là del sistema elettorale, a monte di tale fenomeno vi sia la crisi della capacità del partito e del gruppo di imporre le loro scelte politiche in un mutato contesto ideologico e partitico», S. CURRERI, *Il ruolo dei gruppi parlamentari tra fonti normative e prospettive politiche*, in *Rappresentanza politica, gruppi parlamentari, partiti – Il contesto italiano*, S. MERLINI (a cura di), vol. II, Torino, 2004, p. 242.

[450] Liberali, repubblicani e socialdemocratici.

concorrenti. Per le elezioni della Camera, ove comunque permaneva – seppure su un numero residuale di seggi – una competizione proporzionale tra liste di candidati, la disposizione è stata applicata una sola volta nel corso della XIV legislatura, non letteralmente bensì salvaguardando la sua ispirazione di fondo[451].

Con l'attuale sistema elettorale queste disposizioni regolamentari delle due Camere possono tornare ad essere pienamente applicabili[452].

L'art. 14 del regolamento della Camera, al comma 2, prevede infatti che «l'Ufficio di presidenza possa autorizzare la costituzione di un gruppo con meno di 20 iscritti purché questo rappresenti un partito organizzato nel paese che abbia presentato, con il medesimo contrassegno, in almeno 20 collegi, proprie liste di candidati le quali abbiano ottenuto almeno un quoziente in un collegio e una cifra elettorale di almeno 300 mila voti di lista validi». Al Senato, il Consiglio di presidenza può autorizzare la costituzione di gruppi con meno di 10 iscritti, purché rappresentino un partito o un movimento organizzato nel paese che abbia presentato, con il medesimo contrassegno, in almeno 15 regioni, proprie liste di candidati alle elezioni ed abbia ottenuto eletti in almeno tre regioni.

Tale disciplina, presente nel regolamento della Camera fin da 1920 ed introdotta al Senato solo nel 1977, è rimasta inalterata nonostante la riforma elettorale del 1993 avesse reso difficile l'applicazione dei requisiti da essa previsti, dichiaratamente ispirati al precedente sistema proporzionale[453].

Pertanto, a partire dalla XII legislatura (15 aprile 1994 - 16 febbraio 1996), la Giunta per il regolamento, sia della Camera (seduta del 27 aprile 1994) sia del Senato (seduta del 6 febbraio 1997), si è espressa in senso contrario all'applicabilità delle condizioni previste per costituire un gruppo parlamentare autorizzato in presenza di un sistema elettorale prevalentemente maggioritario.

In base alla legislazione elettorale vigente, la disciplina sui gruppi autorizzati ritrova invece piena applicabilità: ciò vale sia per la Camera, la cui Giunta per il regolamento (seduta del 16 maggio 2006) si è espressa a maggioranza favorevole alla rinnovata applicabilità dell'art. 14, comma 2, RC, in relazione alla legge elettorale del 2005; sia per il Senato, in quanto la nuova disciplina elettorale ha mantenuto l'elezione a base regionale dell'Assemblea.

---

[451] Si tratta dell'autorizzazione alla costituzione del gruppo di Rifondazione Comunista alla Camera dei deputati, decisione annunciata in Assemblea nel corso della seduta del 18 giugno 2001.

[452] L. GIANNITI, *Gruppi e componenti politiche tra un sistema elettorale e l'altro*, in *Le regole del diritto parlamentare nella dialettica tra maggioranza e opposizione*, Roma, 2007, pp. 34-35.

[453] I requisiti previsti dall'art. 14, comma 2, RC, coincidevano con quelli che la precedente legge elettorale di tipo proporzionale stabiliva per l'accesso alla ripartizione dei seggi in sede di collegio unico nazionale. Sul punto v. l'efficace ricostruzione di A. D'ANDREA, *Partiti politici ed evoluzione della forma di governo nell'ordinamento italiano*, in Forum di «Quaderni costituzionali», 5 novembre 2005, www.forumcostituzionale.it, pp. 4 e ss.

I tre requisiti previsti dall'art. 14, comma 2, RC, coincidono infatti quasi integralmente con le disposizioni della legge elettorale n. 270/2005.

Quanto al primo requisito (la presentazione di liste con lo stesso contrassegno in 20 circoscrizioni)[454], esso non solo è pienamente conforme alla nuova legge elettorale, ma è diventato ancor più selettivo, considerata la riduzione delle circoscrizioni da 32 a 26. Per quanto attiene al secondo requisito (il riferimento al numero minimo di 300 mila voti di lista validi) anch'esso appare oggettivamente verificabile[455].

Il problema principale circa l'applicabilità dell'art. 14, comma 2, RC, riguarda invece il terzo requisito (il conseguimento di almeno un quoziente in un collegio) in quanto non verificabile in un sistema proporzionale che prevede, al contrario di quanto avveniva prima del 1994, la determinazione dei seggi a livello nazionale e la loro successiva distribuzione a livello circoscrizionale[456].

Al Senato, la compatibilità delle disposizioni sui gruppi rispetto alla nuova legge elettorale appare meno complessa: in questo caso i requisiti previsti per la formazione dei gruppi – la presentazione del medesimo contrassegno in almeno 15 regioni ed eletti in almeno tre regioni – sono più chiari e immediatamente applicabili.

In definitiva, si è realizzato uno scenario in cui le norme e le pratiche applicative legate al sistema elettorale proporzionale devono integrarsi a norme e pratiche consolidatesi in relazione al sistema maggioritario. Tutto questo accade peraltro in occasione del riconoscimento giuridico delle coalizioni elettorali previsto

---

[454] Sul punto cfr. S. CURRERI, *I gruppi parlamentari nella XV legislatura*, in «Quaderni costituzionali», n. 3, 2006, p. 550.

[455] «(…) anzi [esso] consente di neutralizzare gli effetti prodotti dal premio di maggioranza (sovrarappresentazione delle forze politiche appartenenti alla coalizione di maggioranza e conseguente sottorappresentazione di quelle di minoranza). Se, infatti, si fosse fissato un numero minimo di seggi e non di voti, si sarebbe potuto dare il caso dell'autorizzazione per un verso concessa ad una forza politica che, con meno di 300 mila voti, avesse ottenuto grazie al premio di maggioranza un numero di seggi più che proporzionale al suo risultato elettorale, per altro verso invece negata ad una forza politica di opposizione che, nonostante avesse superato quella soglia di voti, avesse ottenuto proporzionalmente meno seggi», S. CURRERI, *Partiti, coalizioni elettorali e gruppi parlamentari*, in *La legislazione elettorale italiana*, R. D'ALIMONTE, C. FUSARO (a cura di), Bologna, 2008, pp. 347-348.

[456] Tale requisito è di difficile accertamento perché l'attuale legge elettorale non prevede l'attribuzione dei seggi a livello circoscrizionale con recupero dei resti a livello nazionale, ma al contrario l'assegnazione del premio di maggioranza a livello nazionale e la distribuzione dei seggi alle liste della coalizione a livello circoscrizionale. Sul punto v. A. AGOSTA, *Dal bipolarismo assoluto al bipartitismo tendenziale: attraverso il proporzionale*, in «Quaderno di ASTRID sulla riforma elettorale», Fondazione ASTRID, marzo 2007, www.astrid-online.it, pp. 5 e 6.

dalla legge n. 270/2005: il vincolo di coalizione (prodotto nei collegi dal precedente sistema) attualmente è riproposto a livello nazionale[457].

Le leggi elettorali del 1993 avevano indotto i partiti ad aggregarsi in coalizioni elettorali così da avere maggiori possibilità di successo nei collegi uninominali. Nonostante l'affermazione delle coalizioni sia stato il fenomeno politico alla base della trasformazione in senso maggioritario del nostro sistema parlamentare, esse non erano formalmente riconosciute né dalla legge elettorale (neanche in sede di presentazione del contrassegno comune), né tantomeno dai regolamenti parlamentari[458]. Solamente con la legge n. 28 del 2000, sulla disciplina della c.d. *par condicio*, la coalizione elettorale ha ottenuto per la prima volta rilevanza giuridica[459].

La riforma elettorale proporzionale del 2005, come è noto caratterizzata dalla previsione di un premio di maggioranza, ha invece per la prima volta introdotto nella legislazione per l'elezione di Camera[460] e Senato[461] la nozione di "coalizione", ispirandosi peraltro agli esempi provenienti dall'esperienza regionale[462].

Il riconoscimento giuridico delle coalizioni non ha avuto sinora però ripercussioni nei regolamenti parlamentari: i partiti sono indotti dal sistema elettorale a coalizzarsi, ma essi possono in seguito dividersi costituendo ciascuno un proprio gruppo[463]. Benché non siano mancati tentativi per il suo riconoscimento regolamentare sia nel corso della XIII legislatura e sia della XIV – relativamente alla definizione delle modalità di svolgimento delle attività parlamentari delle coalizioni – la coalizione elettorale solleva due diverse questioni, che in questa sede possono essere solamente accennate: il rapporto tra coalizioni e gruppi parlamentari; l'introduzione di uno statuto parlamentare dell'opposizione, analogo a quello della maggioranza.

---

[457] L. GIANNITI, *Gruppi e componenti politiche tra un sistema elettorale e l'altro*, in *Le regole del diritto parlamentare nella dialettica tra maggioranza e opposizione*, Roma, 2007, pp. 36 e ss.

[458] S. CURRERI, *Partiti, coalizioni elettorali e gruppi parlamentari*, in *La legislazione elettorale italiana*, R. D'ALIMONTE, C. FUSARO (a cura di), Bologna, 2008, p. 349.

[459] La precedente disciplina delle campagne elettorali nazionali (l. n. 515/1993) faceva riferimento alle «liste e ai gruppi di candidati a livello regionale, e ai partiti o ai movimenti politici di riferimento a livello nazionale». Sul punto v. par. 5.3 del presente elaborato.

[460] Artt. 14 *bis*, 31 e 83, comma 1, del d.P.R. n. 361/1957.

[461] Artt. 1, 11, comma 1, lett. a, 16 e 17 del d.lgs. n. 533/1993.

[462] La nozione di "coalizione" è attualmente presente nella quasi totalità delle leggi elettorali approvate di recente, ossia in Abruzzo (l. reg. n. 42/2004), Marche (l. reg. n. 27/2004), Sicilia (l. reg. n. 7/2005) e Toscana (l. reg. n. 70/2004).

[463] In questo modo «(…) la fortissima componente coalizionale attiva nel momento elettorale perde qualsiasi efficacia in Parlamento», G. RIZZONI, *Un nuovo tentativo di "stabilizzazione dell'opposizione": lo statuto della coalizione parlamentare dell'Ulivo*, AIC, 7 febbraio 2003, www.associazionedeicostituzionalisti.it, p. 2.

Quanto alla prima problematica, tale rapporto può articolarsi in tre modi in funzione del tasso di integrazione politica raggiunto dai partiti della coalizione: *a*) creazione di gruppi parlamentari distinti, in grado però di definire forme di mutua collaborazione e consultazione; *b*) creazione di gruppi parlamentari confederati, con il deferimento ad una struttura comune competenze e potestà decisionali su determinate materie; *c*) creazione di un gruppo parlamentare unico al quale l'eletto aderisce come tale[464]. Circa la definizione di uno statuto parlamentare dell'opposizione si rinvia ai paragrafi precedenti.

Analogamente alla evoluzione della legislazione in materia di finanziamento della politica, anche per la disciplina dell'accesso ai mezzi di informazione è possibile riscontrare alcune incongruenze circa le finalità e gli istituti introdotti.

La l. n. 28 del 2000, «Disposizioni per la parità di accesso ai mezzi di informazione durante le campagne elettorali e referendarie e per la comunicazione politica» (comunemente nota come *par condicio*), interviene a modificare solo quella parte della l. n. 515/1993 relativa all'utilizzo dei mezzi di comunicazione, lasciando inalterata la previgente disciplina sul regime economico-finanziario delle campagne elettorali. A tal proposito, le ll. n. 515/1993 e n. 28/2000 introducono una sorta di disciplina unitaria valida per tutte le consultazioni elettorali, salvo alcune disposizioni speciali previste per i referendum. Tale assetto normativo dimostra come non vi sia un collegamento necessario tra regolazione della campagna elettorale e legislazione elettorale in senso stretto: nel nostro ordinamento le elezioni per il rinnovo delle varie assemblee rappresentative (nazionali, regionali, amministrative, europee) sono disciplinate da formule elettorali tutte diverse tra loro, mentre le regole sulle campagne elettorali sono uniche e comuni a tutte le consultazioni[465].

Il principio ispiratore della l. n. 28/2000 è essenzialmente quello di garantire in condizione di parità e non discriminazione l'accesso ai mezzi radiotelevisivi a tutti i «soggetti politici»[466]. La disciplina della legge è molto dettagliata e pervasiva, regolando per la prima volta la comunicazione politica nei periodi non elettorali ed intervenendo su aspetti nuovi riguardanti le televisioni private e l'utilizzo degli spot

---

[464] Sul punto v. l'ampio studio di S. CURRERI, *Partiti, coalizioni elettorali e gruppi parlamentari*, in *La legislazione elettorale italiana*, R. D'ALIMONTE, C. FUSARO (a cura di), Bologna, 2008, pp. 351 e ss.

[465] G. GARDINI, *Libertà vs eguaglianza: la difficile regolamentazione della campagna elettorale*, in *La legislazione elettorale italiana*, R. D'ALIMONTE, C. FUSARO (a cura di), Bologna, 2008, pp. 228-229.

[466] «Espressione, quest'ultima, sfuggente e di difficile determinazione, ma che proprio per questi caratteri, può assicurare flessibilità al sistema», V. LIPPOLIS, *I partiti nelle istituzioni repubblicane*, in «Rassegna parlamentare», n. 4, 2003, p. 929. Sul tema, molto critica la posizione di R. BIN, *La disciplina dei gruppi parlamentari*, in *Il Parlamento. Atti del XV convegno annuale AIC*, Padova, 2001, pp. 99 e ss.

a fini di propaganda politica[467]. La legge è degna di nota per tre ordini di ragioni: l'individuazione dei soggetti cui garantire l'accesso; i criteri per accedere ai mezzi di comunicazione radiotelevisiva; il sistema di indirizzo e vigilanza che essa introduce[468].

In particolare, ai fini del nostro studio, è necessario sottolineare la genericità della locuzione «soggetti politici» cui la legge fa riferimento per individuare i destinatari della normativa: in questo senso, essa non è certamente riferibile esclusivamente ai gruppi parlamentari o ai partiti politici ma, ad esempio, include senz'altro anche le diverse componenti politiche costituite all'interno del gruppo misto di Camera e Senato[469].

Quanto alla disciplina della comunicazione politica durante le campagne elettorali, la legge distingue due fasi del procedimento elettorale – con regole parzialmente diverse[470] – comunque riferibili ad un sistema elettorale tendenzialmente bipolare e caratterizzate da criteri di accesso ai mezzi radio-televisivi quanto più possibile ampi.

In conclusione, gli obiettivi di fondo (*rectius* minimi) che il nostro sistema politico è chiamato a realizzare – rafforzare il legame tra elettori ed eletti, garantire la più alta corrispondenza tra maggioranza parlamentare e maggioranza del corpo elettorale, favorire l'alternanza tra le maggioranze politiche, disincentivare la frammentazione partitica – possono essere perseguiti anche attraverso la legislazione complementare o di contorno, ad esempio prevedendo meccanismi premiali per l'allocazione di risorse pubbliche e di spazi propagandistici a favore delle coalizioni

---

[467] La legge n. 28/2000 è stata votata da una maggioranza parlamentare di centrosinistra, probabilmente anche per arginare il potere mediatico dell'on. Berlusconi e per questo fortemente avversata dai partiti di centrodestra.

[468] E. VIVALDI, *I gruppi parlamentari nella transizione del sistema politico-costituzionale*, in *Studi pisani sul Parlamento*, E. ROSSI (a cura di), Pisa, 2007, p. 109.

[469] I provvedimenti attuativi adottati dalla Commissione parlamentare per la Vigilanza hanno specificato che per «soggetto politico» si intendono le forze politiche che abbiano costituito un gruppo in almeno uno dei due rami del Parlamento nazionale, che abbiano eletto con il proprio simbolo almeno due parlamentari europei ovvero un parlamentare nazionale o europeo (in questo caso solo ove riferibili ad una minoranza linguistica), o che rappresentino, a rotazione, il gruppo misto. Sul punto cfr. S. CURRERI, *Il ruolo dei gruppi parlamentari tra fonti normative e prospettive politiche*, in *Rappresentanza politica, gruppi parlamentari, partiti – Il contesto italiano*, S. MERLINI (a cura di), vol. II, Torino, 2004, pp. 259-260.

[470] R. BIN, *La disciplina dei gruppi parlamentari*, in *Il Parlamento. Atti del XV convegno annuale AIC*, Padova, 2001, pp. 14 e ss. In estrema sintesi: per il tempo intercorrente tra la data di convocazione dei comizi elettorali e la data di presentazione delle candidature, gli spazi sono ripartiti tra i soggetti politici presenti nelle Assemblee da rinnovare, nonché tra quelli in esse non rappresentati purché presenti nel Parlamento europeo o in uno dei due rami del Parlamento. Per il tempo intercorrente tra la data di presentazione delle candidature e la data di chiusura della campagna elettorale, gli spazi sono ripartiti tra le coalizioni e tra le liste in competizione che abbiano presentato candidature in collegi o circoscrizioni che interessino almeno un quarto degli elettori chiamati alla consultazione.

elettorali. Tutto questo deve avvenire però in coerenza con auspicabili ed adeguate riforme regolamentari e costituzionali.

5.5 LA REGOLAMENTAZIONE DEI GRUPPI PARLAMENTARI: PROFILI COMPARATIVI.

Lo studio dei gruppi parlamentari in una prospettiva comparata – limitatamente alle più significative esperienze europee (Francia, Spagna e Germania) ed al Parlamento europeo – deve muovere da una verifica del principio di corrispondenza tra competitori elettorali e gruppi parlamentari, del concorso dei due requisiti numerico e politico, nonché della obbligatorietà o meno dell'adesione del singolo parlamentare ad un gruppo e quindi della necessaria esistenza o meno del gruppo misto[471].

Le soluzioni adottate dal parlamentarismo europeo contemporaneo possono essere ricondotte sostanzialmente a tre modelli: *1*) assenza di regolamentazione dei gruppi; *2*) regolamentazione prevalentemente riferita alla consistenza minima di gruppi; *3*) regolamentazione fondata sulla corrispondenza tra formazioni elettorali, partiti e gruppi[472].

Il primo modello è riferito all'ordinamento britannico, nel quale i gruppi parlamentari non sono oggetto di regolamentazione formale in Parlamento.

In questo caso, l'ordinamento parlamentare non prevede una disciplina dei gruppi, anche se essi esistono ed operano per la libera determinazione dei parlamentari eletti nello svolgimento delle loro funzioni di rappresentanza.

Il problema della corrispondenza tra gruppi parlamentari e partiti sostanzialmente non si pone, stante la forte identificazione, dovuta all'origine storica dei partiti, tra *Parliamentary Parties* ed *Extraparliamentary Parties*[473].

---

[471] Sui caratteri generali della comparazione per i temi in oggetto, cfr. A. BARBERA, *I parlamenti. Un'analisi comparativa*, Roma - Bari, 2006, pp. 41 e ss. Per una sommaria introduzione sulle diverse soluzioni regolamentari previste dagli ordinamenti continentali europei, v. D. RAVENNA, *Note e spunti in materia parlamentare*, in «Amministrazione in cammino», 17 giugno 2009, www.amministrazioneincammino.it, p. 9.

[472] A. CIANCIO, *I gruppi parlamentari*, Milano, 2008, pp. 57-58. Sul punto cfr. lo studio comparato di F. MARCELLI (a cura di), *Dai competitori elettorali ai gruppi parlamentari. Le regole ed i risultati in 11 paesi*, Dossier del Servizio Studi del Senato della Repubblica, n. 245, 2008, www.senato.it, pp. 4 e ss.

[473] «[L'espressione "gruppo parlamentare"], «adatta a riflettere l'esperienza dei partiti di massa dell'Europa continentale, non si attaglierebbe ai rapporti intercorrenti nel sistema inglese tra organizzazione parlamentare ed extraparlamentare del partito, poiché in Gran Bretagna più che di "gruppo" occorre parlare di "partito" [in Parlamento]», O. MASSARI, *I partiti politici in Gran Bretagna tra organizzazione interna e "modello Westminster"*, in «Quaderni costituzionali», n. 2, 1992, p. 116. Sul punto v. M. COTTA, *Gruppi parlamentari tra democrazia concertata e maggioritaria*, in «Biblioteca della libertà», n. 104, 1989, pp. 108-111.

Nell'ambito del secondo modello – cui appartengono anche Italia e Francia – i gruppi parlamentari sono oggetto di regolamentazione, ma la formazione e la modifica dei gruppi parlamentari è sottoposta a limiti relativamente contenuti, sostanzialmente di natura quantitativa (un numero minimo di membri) e per lo più derogabili (sia pure a determinate condizioni).

Quale che sia la maggiore o minore severità del limite numerico, in questi sistemi vige un'ampia libertà di costituzione dei gruppi.

Il terzo modello – cui appartiene il maggior numero di assemblee elettive europee e dunque risulta prevalente – prevede una disciplina dei gruppi parlamentari che variamente lega la loro costituzione ai partiti politici e/o agli schieramenti elettorali che hanno dato vita alle Camere[474].

Nell'ambito del secondo modello, la Francia è un esempio di come l'assetto dei gruppi si sia affermato di fatto e indipendentemente dal contesto normativo: in uno scenario giuridicamente non dissimile da quello italiano, l'Assemblea nazionale, che consta di circa 600 membri, ha avuto non più di quattro o cinque gruppi parlamentari negli ultimi trent'anni. Il Senato è eletto indirettamente.

A differenza dell'ordinamento parlamentare italiano l'adesione ad un gruppo non è obbligatoria, pertanto i parlamentari che non fanno parte di alcun gruppo sono definiti «non iscritti»: non esiste dunque il gruppo misto[475]. Per la costituzione dei gruppi sono necessarie due condizioni: *a*) un numero minimo (attualmente 20 deputati all'Assemblea nazionale – ma 30 membri sino al 1988 – e 15 iscritti al Senato); *b*) la trasmissione al Consiglio di Presidenza di una dichiarazione politica firmata dai membri aderenti e dal Presidente prescelto.

Il documento è pubblicato sulla Gazzetta Ufficiale. Al Senato è previsto che i gruppi, al momento della loro creazione – nonché ad ogni rinnovo (parziale) del Senato – rendano pubblica una dichiarazione politica che definisca gli obiettivi generali della politica che essi intendono perseguire.

Oltre a queste condizioni, *in primis* formali, sono previsti ulteriori requisiti. I regolamenti sia dell'Assemblea nazionale che del Senato prevedono infatti che i parlamentari «possono organizzarsi in gruppi secondo le loro affinità politiche»: si tratta di una disposizione che non appare particolarmente selettiva, e non risulta sia stata oggetto di specifica attenzione o dibattito.

---

[474] F. MARCELLI (a cura di), *Dai competitori elettorali ai gruppi parlamentari. Le regole ed i risultati in 11 paesi*, Dossier del Servizio Studi del Senato della Repubblica, n. 245, 2008, www.senato.it, pp. 15-16.

[475] In Francia, il riconoscimento formale dei gruppi politici presenti in Parlamento ha tardato ad affermarsi a causa della rigida interpretazione della libertà del mandato parlamentare, contro la quale si riteneva in contrasto qualsiasi interferenza esterna alla coscienza dei deputati. Parte della dottrina francese, peraltro, considera l'esistenza di gruppi una contraddizione rispetto alla nozione stessa di democrazia rappresentativa. Sul punto cfr. L. FONDRAZ, *Les groupes parlementaires au Sénat sous la V République*, Decitre, 2000, pp. 1-4; A. CIANCIO, *I gruppi parlamentari*, Milano, 2008, pp. 71-72.

Entrambi i regolamenti vietano inoltre di costituire gruppi che si presentino a tutela di interessi particolari, locali o professionali o che impongano ai propri membri l'accettazione di un mandato imperativo. Sembra così evocarsi la figura del partito come associazione politica a fini di parte, ma generali.

Tra le peculiarità della regolamentazione francese vi è la possibilità di entrare a far parte di un gruppo, con l'autorizzazione del relativo Ufficio di Presidenza, non come componente a tutti gli effetti, ma come «apparentato»: si tratta di una condizione che non è valida ai fini del raggiungimento del numero minimo di 20, ma che consente il regolare svolgimento di tutte le principali attività parlamentari.

Altra tutela accordata ai parlamentari che non vogliano effettuare dichiarazioni politiche comuni è offerta dal regolamento del Senato con l'istituto del *rattachement administratif*: si tratta di una forma di adesione ancora più attenuata rispetto all'apparentamento, per quanto la distinzione tra le due figure sia estremamente sottile[476]. Modifiche nella composizione dei gruppi sono possibili, a condizione che vi sia il consenso scritto del Presidente del gruppo e dell'interessato (in caso di adesione o di apparentamento), e dell'uno o dell'altro in caso di espulsione e di dimissioni dal gruppo. I gruppi parlamentari sono attualmente quattro all'Assemblea nazionale e cinque al Senato e comprendono la quasi totalità dei membri salvo, rispettivamente, 7 e 6 dichiarati «non iscritti».

In Germania i gruppi parlamentari sono strutture dotate di un assetto più rigido rispetto al sistema italiano. Tuttavia i rapporti tra i gruppi (*Fraktionen*) ed i partiti non devono essere sopravvalutati, in considerazione della netta separazione che contraddistingue i due ordinamenti di riferimento.

Anche se l'art. 21 della Legge fondamentale (*GG*) affida ai partiti il delicato compito di influire sulle decisioni del Parlamento e del Governo, operando anche all'interno delle istituzioni, essi rimangono libere associazioni collocate al di fuori della struttura organizzativa dello Stato[477]. Per contro, l'aggregazione tra i membri

---

[476] Il parlamentare «apparentato», infatti, pur non essendo membro del partito dal quale si è formato il gruppo, esprime comunque una qualche affinità politica rispetto a quest'ultimo. Nel caso del *rattachement administratif* il senatore, piuttosto che restare isolato, stabilisce con il gruppo un semplice collegamento di tipo burocratico, che trova idonea collocazione nell'ambito di una Assemblea fortemente ispirata al principio individualista: in questo senso, è sufficiente ricordare che il regolamento del Senato garantisce ampio spazio all'azione personale del singolo eletto, attraverso il riconoscimento di poteri di intervento diretto. In questo senso R. BIAGI, *I gruppi parlamentari in Francia*, in *Rappresentanza politica, gruppi parlamentari, partiti – Il contesto europeo*, S. MERLINI (a cura di), vol. I, Torino, 2001, pp. 118 e ss. Sul punto v. anche J. WALINE, *Les groupes parlementaires en France*, in «Rev. Dr. Publ. Sc. Pol.», 1961, pp. 1202-1203.

[477] Lo scopo principale della disciplina legislativa è stato quello di regolare il finanziamento dei gruppi e dei relativi controlli di legittimità e di gestione, mentre le questioni relative alla loro natura giuridica ed ai rapporti con l'esterno sono state disciplinate solo in via consequenziale. Sul tema v. F. BILANCIA, *I*

del *Bundestag* in gruppi parlamentari è prevista in Costituzione solo indirettamente, mentre numerose norme sono contenute nella legge sui parlamentari, peraltro integrata dalla legge sui gruppi (*Fraktiongesetz*)[478].

La titolarità del diritto alla costituzione dei gruppi parlamentari non è riconosciuta alle forze politiche rappresentate in Parlamento, ma appartiene invece ai singoli deputati. Il diritto alla costituzione dei gruppi e all'adesione ad essi è riconducibile all'art. 38, comma 1, *GG*: esso prevede che i deputati «agiscono senza vincolo di mandato e debbono rispondere unicamente alla loro coscienza».

Ne consegue che i gruppi parlamentari non sono corporazioni ad iscrizione obbligatoria, bensì libere associazioni tra i deputati del *Bundestag*.

Pertanto, nessun deputato può essere costretto ad aderirvi, persino quando fa parte di un partito rappresentato nel *Bundestag* con un proprio gruppo. Per la formazione di un gruppo parlamentare, il Regolamento del Bundestag (*GO-BT*) richiede il superamento della soglia del 5% dei componenti dell'Assemblea, una percentuale che ripropone all'interno del Parlamento la medesima soglia di sbarramento prevista dal sistema elettorale[479]: in una Assemblea attualmente di 613 seggi (il cui numero è variabile) la consistenza minima richiesta è di 31 seggi[480].

Ai sensi dell'art. 10, comma 1, del Regolamento (*GO-BT*), l'appartenenza a partiti diversi è ammessa, ma richiede la previa autorizzazione da parte del *Bundestag*. Il Parlamento è quindi libero di riconoscere gruppi parlamentari composti da membri che rappresentano partiti diversi.

Peraltro al *Bundestag* sono previste aggregazioni "inferiori" al gruppo parlamentare ordinario, utilizzabili dai deputati che non raggiungono la soglia del

---

regolamenti dei gruppi parlamentari del Bundestag, in *Rappresentanza politica, gruppi parlamentari, partiti – Il contesto europeo*, S. MERLINI (a cura di), vol. I, Torino, 2001, pp. 165 e ss.

[478] La *Fraktiongesetz* disciplina in dettaglio la posizione, il ruolo, i compiti, nonché i complessi rapporti di impiego e finanziari dei gruppi, in armonia con il particolare assetto che il sistema politico assume nell'ambito della «democrazia protetta» tedesca. Sul punto cfr. A. CIANCIO, *I gruppi parlamentari*, Milano, 2008, pp. 67 e 70-71.

[479] C. CHIMENTI, *Noi e gli altri. Compendio di diritto costituzionale italiano e di elementi comparativi – Sintesi di ordinamenti stranieri*, vol. II, parte I, Torino, 2001, pp. 97-99.

[480] L'articolo 10, comma 1, primo periodo, del Regolamento richiede anche che i parlamentari del costituendo gruppo «appartengano allo stesso partito ovvero a partiti, che perseguendo obiettivi politici affini, non siano in concorrenza tra di loro in alcun *Land* federale». Quest'ultima disposizione – che consente di creare un gruppo comune da partiti concorrenti su scala nazionale, purché non siano stati concorrenti in alcun *Land* – è comunemente riferita al fatto che lo storico gruppo della CDU/CSU è composto in realtà da due partiti distinti, il primo dei quali si presenta in tutti i *Länder* eccetto la Baviera, ove si presenta solo il secondo, che lì è ben radicato: pertanto i due partiti alleati non competono in alcun *Land* (garantendo così la condizione richiesta), mentre (teoricamente) sarebbero avversari sul piano nazionale. Sul punto v. F. MARCELLI (a cura di), *Dai competitori elettorali ai gruppi parlamentari. Le regole ed i risultati in 11 paesi*, Dossier del Servizio Studi del Senato della Repubblica, n. 245, 2008, www.senato.it, p. 17.

5%. Tale forma aggregativa minore è denominata *Gruppe*, non prevede un minimo di membri per acquisirne lo *status*, e la decisione è rimessa al voto della maggioranza dei parlamentari.

Nella prassi parlamentare l'appartenenza ad un partito comporta in genere l'appartenenza al gruppo politico corrispondente, anche se non esiste alcuna disposizione giuridicamente vincolante che lo preveda. Ad esempio, è possibile che un deputato abbandoni in corso di legislatura il proprio gruppo senza per questo dimettersi dal partito. Per contro è possibile che un gruppo neghi l'adesione a un deputato anche se quest'ultimo è iscritto al partito.

Così ragionando, i membri di un partito non necessariamente appartengono al gruppo politico corrispondente, ma è possibile che si verifichi anche il contrario: possono costituirsi gruppi parlamentari i cui componenti non siano membri del partito al quale tale gruppo fa riferimento[481]. Il presupposto fondamentale per la costituzione di un gruppo, ai sensi dell'art. 10, comma 1, del Regolamento del *Bundestag*, può essere individuato pertanto nell'omogeneità politica della formazione. Con tale norma il *Bundestag* intende garantire che in mancanza di una sua autorizzazione si possano costituire in gruppi politici esclusivamente le forze che siano politicamente omogenee.

L'eventuale formazione di un gruppo tra deputati provenienti da partiti diversi può verificarsi sia all'inizio sia in corso di legislatura[482]. I gruppi parlamentari sono attualmente cinque ed comprendono tutti i membri, esclusi due non iscritti.

In Spagna la disciplina dei gruppi parlamentari (*Grupos Parlamentarios*) è contenuta negli artt. da 23 a 29 del Regolamento del *Congreso* e negli artt. da 27 a 34 del Regolamento del *Senado*. Dal punto di vista quantitativo è necessario un numero minimo di componenti, pari a quindici deputati al *Congreso.*

È possibile costituire un gruppo anche con almeno cinque deputati, purché la relativa forza politica abbia conseguito non meno del 15% dei voti nelle circoscrizioni in cui ha presentato candidature o il 5% del totale dei voti nazionali (art. 23, comma 1, RC)[483]. È necessario sottolineare che tali soglie minime sono

---

[481] Possiamo concludere che «(…) al gruppo sono rivolti stimoli e impulsi politici provenienti dal partito, e solo attraverso la collaborazione, l'azione compatta e comune dei deputati nel loro gruppo (…), possono questi stimoli diventare il contenuto di una decisione del Parlamento. Viene così a crearsi un legame di reciproco completamento tra partito e gruppo parlamentare», C. GATTI, *I gruppi parlamentari nella Germania occidentale e in Italia*, Milano, 1986, p. 61. Comunque, i gruppi parlamentari tedeschi risultano, in una prospettiva comparata, assai più "istituzionalizzati" di quelli italiani.

[482] F. MARCELLI (a cura di), *Dai competitori elettorali ai gruppi parlamentari. Le regole ed i risultati in 11 paesi*, Dossier del Servizio Studi del Senato della Repubblica, n. 245, 2008, www.senato.it, pp. 18-19.

[483] Tale soglia numerica più bassa, applicabile solo al *Congreso*, individua il c.d. "criterio ideologico", per il quale anche una minima percentuale di parlamentari può dar vita ad un gruppo separato purché rappresenti la volontà di una certa frazione dell'elettorato. In tal modo si è verificata, ad esempio, la costituzione del gruppo Basco o del gruppo delle Isole Canarie. Al riguardo, anche il regolamento del

richieste inizialmente, perché se dovesse ridursi il numero dei componenti di un gruppo nel corso della legislatura, il gruppo viene dichiarato sciolto solo se scende al di sotto della metà del numero mimino. I cambi di gruppo parlamentare al *Congreso* sono possibili solo nei cinque giorni successivi all'inizio di ogni sessione (il Parlamento spagnolo è organizzato in sessioni)[484]. Tale disciplina non si applica al Gruppo misto.

Al *Senado* il numero minimo non derogabile è di dieci senatori. Il gruppo si scioglie sotto i sei partecipanti, ma lo scioglimento avviene al termine della sessione nella quale l'evento si è verificato[485]. Per i «gruppi territoriali» sono ammesse deroghe a tali requisiti.

La costituzione dei gruppi avviene con una comunicazione formale all'Ufficio di Presidenza (*Mesa*) entro il termine perentorio di cinque giorni dall'inizio della legislatura. I deputati che non fanno parte di nessun gruppo costituito possono associarsi ad un gruppo esistente, con l'accettazione del suo Presidente: l'associato viene computato sia ai fini del numero mimino, sia ai fini della determinazione dei membri cui il gruppo ha diritto all'interno delle commissioni.

I regolamenti prevedono che i parlamentari che non aderiscano ad un gruppo facciano parte del gruppo misto. Al *Senado* – l'Aula di rappresentanza territoriale – è possibile costituire «gruppi territoriali» (artt. 32 e 33, RS). Anche nell'ordinamento spagnolo, analogamente a quello italiano, è prevista quindi l'obbligatoria appartenenza degli eletti ad un gruppo, sicché il gruppo misto assume la configurazione di gruppo necessario, mentre è rimasta esclusa dalle previsioni regolamentari la figura del parlamentare «non iscritto»[486].

Senado contempla la possibilità di articolare i gruppi parlamentari composte da senatori provenienti da due o più Comunità autonome in altrettanti sottogruppi, denominati «gruppi territoriali» (artt. 32 e 33, RS). Sul tema cfr. J. M. MORALES ARROYO, *Los grupos parlamentarios en la Cortes Generales*, Madrid, 1990, pp. 135 e ss.

[484] In più di un'occasione si è verificato il "prestito" di alcuni parlamentari ad un nucleo non in grado di raggiungere il numero minimo per la creazione di un gruppo, che pur rappresentava un partito presentatosi alle elezioni. In virtù della disposizione che consente al gruppo di sopravvivere con una consistenza pari alla metà di quella richiesta per la costituzione, può accadere che (ad esempio) due deputati si aggreghino ad altri tre per formare un gruppo di cinque e che in seguito i due – anche pochi giorni dopo – abbandonino il gruppo per tornare a far parte di quello originario. Sul punto cfr. P. MARSOCCI, *I gruppi parlamentari in Spagna*, in *Rappresentanza politica, gruppi parlamentari, partiti – Il contesto europeo*, S. MERLINI (a cura di), vol. I, Torino, 2001, pp. 221 e ss.

[485] Sulle diverse posizioni dottrinali circa la possibilità di formare gruppi parlamentari in corso di legislatura (ammessa o meno in base alla diversa interpretazione che si attribuisce al termine temporale), cfr. E. CANITANO, *Rappresentanza politica e gruppi parlamentari nella Costituzione spagnola del 1978*, in «Nomos – Le attualità nel diritto», n. 1, 2001, pp. 57 e ss.

[486] A. CIANCIO, *I gruppi parlamentari*, Milano, 2008, p. 61. La dottrina italiana più recente ha evidenziato il ruolo marginale che, di converso, è assegnato ai singoli parlamentari, poiché dal complesso delle disposizioni dedicate ai gruppi spagnoli emerge che «(…) essi sono i veri protagonisti,

I gruppi parlamentari attualmente sono sei sia alla Camera sia al Senato, più il gruppo misto (rispettivamente 9 e 5 membri). I due gruppi maggiori corrispondono alle due più grandi forze politiche (socialisti e popolari): gli altri 4 gruppi di minori dimensioni corrispondono alle forze radicate presso una *Comunidad* con un numero sufficiente di iscritti; il gruppo misto è sostanzialmente formato dalle altre forze politiche di provenienza regionale non in grado di raggiungere il *quorum* minimo richiesto.

La disciplina dei gruppi parlamentari in Spagna appare parzialmente informata al principio della corrispondenza tra competitori elettorali e gruppi parlamentari. L'obiettivo essenziale della disciplina parlamentare sembra quello di disincentivare la moltiplicazione dei gruppi a partire dai gruppi maggiori[487].

Al *Congreso* l'art. 23, coma 2, RC, prevede che «in nessun caso deputati che appartengono ad uno stesso partito possono costituire gruppi parlamentari separati. Neppure possono costituire gruppi parlamentari separati deputati che, al momento delle elezioni appartenevano a formazioni politiche che non si sono affrontate davanti all'elettorato».

Analogamente, al *Senado* l'art. 27, comma 3 e l'art. 27, comma 4, RS: «i Senatori che hanno concorso alle elezioni con uno stesso partito, federazione, coalizione o raggruppamento non potranno formare più di un gruppo parlamentare» e «ciascun gruppo parlamentare deve adottare una denominazione conforme a quella con la quale i suoi membri hanno partecipato alle elezioni».

Ciò che emerge da entrambe le discipline è che solo in parte è garantita la corrispondenza tra competitori elettorali e gruppi parlamentari: infatti esse sembrano consentire la formazione di gruppi parlamentari che comprendano più partiti che si sono confrontati alle elezioni. Non è possibile invece la formazione di più gruppi per partiti presentatisi uniti alle elezioni, favorendone così l'aggregazione. Peraltro, i regolamenti ammettono la figura del deputato *asociado* (o *adherido*) e del senatore *incorporado*, ossia del parlamentare che, pur non essendo membro del partito, aderisce al gruppo corrispondente per evitare di confluire nel gruppo misto[488].

---

l'anima dell'attività parlamentare», S. CURRERI, *Partiti e gruppi parlamentari nell'ordinamento spagnolo*, Firenze, 2005, p. 213.

[487] F. MARCELLI (a cura di), *Dai competitori elettorali ai gruppi parlamentari. Le regole ed i risultati in 11 paesi*, Dossier del Servizio Studi del Senato della Repubblica, n. 245, 2008, www.senato.it, pp. 25-26.

[488] Ai sensi dell'art. 24, comma 3, RC: «I deputati che non appartengono ad alcun gruppo parlamentare costituito possono associarsi a uno, previa richiesta che, dopo essere stata accettata dal portavoce del gruppo a cui è diretta, viene inoltrata all'Ufficio di Presidenza della Camera nel termine previsto al primo comma». Tale possibilità consentirebbe ai parlamentari di usufruire dei vantaggi procedurali legati all'appartenenza ad un gruppo parlamentare, senza tuttavia subirne la disciplina, limitandosi a condividerne gli orientamenti politici generali. Circa la scarsa fortuna riscontrata, nella prassi parlamentare, dalle figure del deputato *asociado* e del senatore *incorporado*, cfr. S. CURRERI, *Partiti e*

In definitiva, il sistema parlamentare spagnolo sembra assicurare solamente che il numero dei gruppi parlamentari non superi quello delle forze politiche presentatesi alle elezioni[489].

I gruppi parlamentari, e tutte le problematiche ad essi correlati, acquisiscono una particolare valenza all'interno del Parlamento europeo, a causa del carattere sovranazionale dell'ordinamento in cui operano[490].

Soprattutto a seguito dell'introduzione dell'elezione diretta dei propri membri, il Parlamento europeo si è strutturato fondamentalmente per "gruppi" e non per "delegazioni" nazionali o "singoli", marcando così la sensibile differenza rispetto alle altre istituzioni europee ed il suo avvicinamento ai modelli parlamentari statali[491]. Attraverso i gruppi è dunque possibile definire indirizzi politici

---

gruppi parlamentari nell'ordinamento spagnolo, Firenze, 2005, p. 246. Sotto quest'ultimo profilo la regolamentazione spagnola mostra alcune somiglianze con il nostro ordinamento: con particolare riferimento alle risoluzioni adottate dalle Presidenze delle *Cortes* tra il 1986 e 1987, all'inizio della III legislatura fu autorizzata la formazione, all'interno del gruppo misto, di raggruppamenti (*agrupaciones*) di parlamentari composti da almeno cinque membri, con caratteristiche molto simili a quelle delle componenti politiche del gruppo misto alla Camera dei deputati, introdotte con le novelle regolamentari del 1997. Rimane il fatto che le *agrupaciones* non trovano fondamento nei regolamenti camerali. Sul punto v. A. CIANCIO, *I gruppi parlamentari*, Milano, 2008, pp. 65-66; E. CANITANO, *Rappresentanza politica e gruppi parlamentari nella Costituzione spagnola del 1978*, in «Nomos – Le attualità nel diritto», n. 1, 2001, p. 60.

[489] Sicché i parlamentari si trovano sovente nella rigida alternativa di associarsi ad uno dei gruppi corrispondenti alle formazioni politiche presentatesi alle elezioni oppure di confluire nel gruppo misto.

[490] L'Assemblea, eletta a suffragio diretto, rappresenta l'unica istituzione sostenuta da legittimazione diretta. In tal senso, già l'art. I-46 della c.d. Costituzione Europea, interamente dedicato al "principio della democrazia rappresentativa", dichiarava al n. 2 che «I cittadini sono direttamente rappresentati, a livello dell'Unione, nel Parlamento europeo», con una formulazione ripresa in seguito dal Trattato di Lisbona del 2007 all'art. 1, n. 12, per confluire nel testo del nuovo art. 8A, n. 2 TUE. Sul punto v. A. CIANCIO, *Partiti politici e gruppi parlamentari nell'ordinamento europeo*, in «Politica del diritto», n. 2, 2007, p. 157. È utile rammentare che il 1 dicembre 2009 è entrato in vigore il Trattato di Lisbona: a partire da questa data sono divenute attuative le modifiche al regolamento interno del Parlamento europeo, adottate in sede plenaria il 25 novembre 2009. L'adeguamento delle procedure parlamentari si è reso necessario a fronte del rilevante incremento di poteri di cui il Parlamento disporrà nel nuovo assetto istituzionale. In particolare, le modifiche degli artt. dal 190 al 201 del Trattato sul Funzionamento dell'Unione Europea prevedono un Parlamento vero e proprio co-legislatore, a seguito dell'introduzione del meccanismo della co-decisione come procedura legislativa ordinaria, nonché del rafforzamento del ruolo parlamentare nella legislazione straordinaria. Su tali innovazioni v. *amplius* V. FIORILLO, *Strasburgo si adegua: le modifiche del regolamento parlamentare europeo in risposta al Trattato di Lisbona*, in Forum di «Quaderni costituzionali», 15 dicembre 2009, www.forumcostituzionale.it, pp. 1-2.

[491] Tale processo aveva portato inizialmente alla formazione delle c.d. federazioni transnazionali, ossia federazioni di partiti nazionali affini dal punto di vista ideologico, sviluppatesi a partire dagli anni settanta del secolo scorso – e pertanto fenomeno antecedente allo stesso Trattato di Maastricht – in stretta correlazione con l'elezione diretta del Parlamento europeo: tale innovazione aveva posto il problema dell'individuazione di nuovi soggetti politici in grado di strutturare il consenso degli elettori intorno a temi di profilo europeo. Sul tema cfr. V. LIPPOLIS, *I partiti nelle istituzioni repubblicane*, in «Rassegna parlamentare», n. 4, 2003, pp. 939-941.

maggioritari da contrapporre alle posizioni nazionali più rigide: in questa prospettiva, i gruppi rappresentano la sede di aggregazione delle forze politiche nazionali e possono contribuire alla formazione di partiti di dimensione sovranazionale.

Il Parlamento europeo, infatti, per un verso si configura come il primo organo sovranazionale nel quale la rappresentanza non è articolata per paesi, bensì per affiliazioni ideologiche – in quanto i gruppi, formati da deputati provenienti da partiti politici nazionali affini, si identificano in base a programmi politici comuni e non per la derivazione nazionale dei componenti – mentre per altro verso esso ha progressivamente assunto rilevanti poteri, anche in potenziale contrasto con il Consiglio dei Ministri, nella elaborazione della legislazione europea[492].

Per quanto attiene alla formazione di gruppi, il Parlamento europeo si è indubbiamente ispirato al modello francese[493]: l'art. 29, comma 1, Reg. PE, prevede infatti che «i deputati possono organizzarsi in gruppi secondo le affinità politiche», evidenziando innanzitutto il carattere meramente facoltativo dell'adesione ai gruppi da parte dei singoli parlamentari. Questi ultimi possono perciò decidere di non aggregarsi ad altri – per dissenso politico o per scelte di opportunità – acquisendo lo *status* di deputati «non iscritti».

Tale eventualità può verificarsi sia ad inizio di legislatura, quando i gruppi dichiarano al Presidente dell'Assemblea la loro costituzione, la denominazione e la lista dei componenti (art. 29, comma 4), sia in seguito, durante le singole sessioni[494].

Non è previsto l'istituto del gruppo misto, ossia di un raggruppamento equiparato agli altri per ciò che concerne le modalità di esercizio delle funzioni parlamentari e costituito solo per finalità di tipo tecnico. Infatti, gli eurodeputati che non aderiscono ad alcun gruppo rimangono «non iscritti», senza che siano attribuiti loro specifici diritti e competenze, ma vengono considerati semplicemente come la sommatoria dei singoli parlamentari[495].

---

[492] A. CIANCIO, *I gruppi parlamentari*, Milano, 2008, p. 77.

[493] Più in generale, numerose disposizioni regolamentari del Parlamento europeo appaiono non tanto di origine interna quanto (piuttosto) come il risultato di una trasposizione in ambito comunitario di soluzioni già adottate nelle esperienze dei parlamenti nazionali dei diversi Stati membri. Sul punto cfr. G. GUIDI, *Il Parlamento europeo: assemblea dei gruppi (considerazioni critiche e di diritto comparato alla luce del nuovo regolamento parlamentare)*, in «Dir. Com. e degli scambi intern.», 1982, pp. 579 e ss.

[494] L'art. 29 trova il suo completamento in altre disposizioni di cui all'art. 31 del Regolamento, specificatamente dedicate ai parlamentari «non iscritti».

[495] I parlamentari «non iscritti» sono comunque supportati in vario modo e destinatari di specifiche prerogative. Per maggiori dettagli v. S. BARONCELLI, *I gruppi parlamentari nell'esperienza del Parlamento europeo*, in *Rappresentanza politica, gruppi parlamentari, partiti – Il contesto europeo*, S. MERLINI (a cura di), vol. I, Torino, 2001, pp. 49 e ss.

A differenza di quanto stabilito dai regolamenti delle Assemblee francesi, invece, per la formazione di un gruppo non è richiesta la sottoscrizione di una dichiarazione politica comune da parte dei suoi membri[496].

L'altro requisito previsto per la costituzione dei gruppi, di carattere puramente quantitativo – un numero minimo di deputati – per lungo tempo ha subito adattamenti, attraverso successive modifiche regolamentari: il criterio adottato ha sempre previsto una correlazione tra la soglia numerica e la provenienza nazionale dei membri dei gruppi, prevedendo un numero minimo di membri decrescente all'aumentare del numero delle nazionalità rappresentate presso ciascun gruppo[497].

La soluzione adottata con le modifiche regolamentari del luglio 2004 ha introdotto invece una soglia numerica fissa di componenti[498], unitamente alla condizione che il gruppo sia composto da deputati eletti in almeno un quinto degli Stati membri: quest'ultimo requisito ha la finalità di far emergere, all'interno di ciascun gruppo, strategie politiche comuni (e funzionali agli interessi comunitari) svincolate da particolarismi locali e nazionali. In questa prospettiva, assume ancora più rilevanza il requisito delle affinità politiche tra i componenti dei diversi gruppi,

---

[496] A. CIANCIO, *Partiti politici e gruppi parlamentari nell'ordinamento europeo*, in «Politica del diritto», n. 2, 2007, pp. 159-160.

[497] Nella formulazione in vigore fino al luglio 2004, l'art. 29, comma 2, Reg. PE, prevedeva: «Per costituire un gruppo politico occorre un numero minimo di ventinove deputati se provenienti da uno solo degli Stati membri. Il numero è di ventitré se i deputati provengono da due Stati membri, di diciotto se provengono da tre Stati membri, di quattordici se provengono da quattro o più Stati membri». Tale soluzione – discordante, sotto questo profilo, dalle soglie numeriche fisse generalmente previste nei Parlamenti nazionali – ha rappresentato il punto di sintesi di un acceso dibattito sviluppatosi nel 1979 tra i maggiori gruppi dell'Europarlamento, favorevoli ad un requisito numerico unico, ed il gruppo c.d. di "Coordinazione tecnica e di difesa dei gruppi e dei parlamentari indipendenti", che propendeva per una quota variabile collegata al numero delle nazionalità rappresentate. Secondo parte della dottrina italiana, il rifiuto di fissare una soglia numerica rigidamente predeterminata rispondeva l'esigenza di trovare un punto di equilibrio che «salvaguardando le condizioni di lavoro e di produttività del Parlamento [consentisse al tempo stesso] di attuare le più ampie possibilità di rappresentatività e di aggregazione multinazionale». Così ragionando, «visto che l'indirizzo politico dell'Assemblea europea costituisce il momento di sintesi delle tendenze elaborate dai gruppi e che indubbiamente gruppi uninazionali (o mononazionali) concorrono alla formazione di un indirizzo sicuramente non paragonabile a quello prodotto da raggruppamenti transnazionali (…) il Parlamento europeo non potrà che aumentare il prestigio e l'effetto dell'accresciuto carattere "europeo" delle proprie deliberazioni», G. GUIDI, *Il Parlamento europeo: assemblea dei gruppi (considerazioni critiche e di diritto comparato alla luce del nuovo regolamento parlamentare)*, in «Dir. Com. e degli scambi intern.», 1982, pp. 585-586.

[498] Attualmente la soglia numerica per la costituzione di un gruppo è fissata in venti membri, art. 29 Reg. PE.

da sempre richiesto per la loro costituzione, ma la cui interpretazione si è rivelata assai controversa per le istituzioni comunitarie[499].

[499] Per una sintesi della giurisprudenza comunitaria in merito al requisito delle "affinità politiche" dei gruppi parlamentari europei, si rinvia, tra gli altri, a S. BARONCELLI, *I gruppi parlamentari nell'esperienza del Parlamento europeo*, in *Rappresentanza politica, gruppi parlamentari, partiti – Il contesto europeo*, S. MERLINI (a cura di), vol. I, Torino, 2001, pp. 45-49; A. CIANCIO, *Partiti politici e gruppi parlamentari nell'ordinamento europeo*, in «Politica del diritto», n. 2, 2007, pp. 160-163; A. CIANCIO, *I gruppi parlamentari*, Milano, 2008, p. 81-93.

CONSIDERAZIONI CONCLUSIVE

Le vicende relative ai gruppi parlamentari si inseriscono, come evidenziato nelle pagine precedenti, in un contesto (costituzionale, normativo, parlamentare, politico) in continua evoluzione e spesso incoerente nel suo complesso. In questa prospettiva, il gruppo può rappresentare uno degli elementi fondamentali per meglio definire tutti gli altri snodi del sistema politico-costituzionale, in quanto la regolamentazione dei gruppi può implicare una valutazione, in termini necessariamente innovativi, del funzionamento delle istituzioni parlamentari: in particolare, il rapporto tra eletto, partito e gruppo; la rappresentanza politica e il divieto di mandato imperativo; la frammentazione parlamentare e l'efficienza dei lavori assembleari.

Tali problematiche devono peraltro tener conto di tutta una serie di altri temi, parimenti decisivi, relativi alla forma di governo, e quindi ai rapporti che intercorrono tra esecutivo, maggioranza e opposizione parlamentare[500].

I profondi cambiamenti che hanno interessato in questi ultimi anni il nostro sistema politico-costituzionale hanno così riproposto all'attenzione della dottrina, in termini nuovi, il tema della rappresentanza politica, del rapporto tra elettore, partito ed eletto, di cui i gruppi costituiscono il raccordo fondamentale[501].

Come è noto, con il passaggio dallo Stato liberale allo Stato democratico la sovranità non appartiene più allo Stato o a singole sue istituzioni, ma al popolo, il quale la esercita nelle forme e nei limiti posti dalla Costituzione (art. 1), e non solo occasionalmente al momento del voto (artt. 48 e 75), ma in modo permanente attraverso i partiti politici, tramite i quali i cittadini sono in grado di determinare la politica nazionale (art. 49). Il rapporto tra elettori ed eletti è pertanto mediato dai

---

[500] Più precisamente, «(…) le profonde trasformazioni intervenute sia nella forma di governo, faticosamente caratterizzatasi in senso maggioritario e bipolare, sia nella forma di Stato, profondamente mutata per effetto dell'accelerazione che ha interessato il processo di integrazione europea e al tempo stesso sensibilmente avvicinatasi ai modelli di tipo federale dopo la revisione del Titolo V della seconda parte della Costituzione (…)», N. LUPO, *I regolamenti parlamentari nelle "retrovie" del diritto costituzionale*, in *Studi pisani sul Parlamento*, E. ROSSI (a cura di), Pisa, 2007 pp. 7 e 8.

[501] Mentre in passato i dati sulla composizione e sulla stabilità dei gruppi parlamentari italiani mostravano con evidenza «la stretta corrispondenza tra queste strutture e un sistema partitico cristallizzato» con pochissimi mutamenti, nel nuovo contesto di transizione «i gruppi parlamentari rappresentano uno dei luoghi dove maggiormente si evidenziano le trasformazioni degli attori politici rilevanti (partiti, fazioni, *leadership*) e le modalità di interazione tra di essi», L. VERZICHELLI, *I gruppi parlamentari dopo il 1994. Fluidità e riaggregazioni*, in «Rivista italiana di scienza politica», n. 26, 1996, p. 391.

partiti politici: in tal modo la volontà sovrana del popolo trova espressione nelle istituzioni parlamentari rappresentative, per mezzo dei partiti, e quindi dei gruppi parlamentari che ne sono (tendenzialmente) la proiezione (artt. 72 e 82).

Così ragionando, la disciplina regolamentare relativa alla costituzione di gruppi (art. 14, comma 1, RC e art. 14, comma 4, RS) – con i prescritti requisiti numerico e politico (per molto tempo rimasto residuale) – influenza necessariamente la concezione della rappresentanza politica.

La dottrina prevalente ricostruisce il circuito rappresentativo in funzione del principio assoluto della libera rappresentanza nazionale del singolo parlamentare (art. 67 Cost.), assecondando quindi disposizioni regolamentari che non prevedono alcun obbligo, né stabiliscono alcuna sanzione per l'eletto circa la sua adesione ad un gruppo parlamentare anziché ad un altro[502].

Al contrario, altra parte (minoritaria) della dottrina considera l'intermediazione svolta dai partiti politici decisiva ai fini della definizione del rapporto tra elettori ed eletti: così ragionando, il giudizio sulla disciplina regolamentare non può che essere critico in quanto non vi è un riconoscimento formale dei gruppi quali proiezioni parlamentari dei partiti politici presentatisi alle elezioni[503]. In base a quest'ultima ricostruzione sarebbe legittimo, nonché necessario, intervenire giuridicamente su diversi livelli (costituzionale, legislativo e regolamentare) per meglio definire il rapporto tra elettore, partito, gruppo parlamentare ed eletto, abbandonando però la rigida alternativa per cui il mandato

---

[502] «Il diritto del parlamentare di cambiare gruppo e partito, conservando il suo seggio, sarebbe quindi l'estremo prezzo che il sistema rappresentativo è disposto a pagare pur di garantire all'eletto quella libertà senza di cui non esisterebbe democrazia. E anche quando si avvertono con preoccupazione le alterazioni così prodotte sul circuito rappresentativo democratico, basato sui partiti politici, l'assenza di sanzioni giuridiche in danno del parlamentare transfuga viene ugualmente giustificato: ritenendo leso altrimenti il suo diritto di partecipare all'attività politica del gruppo, del partito e del Parlamento; reputando impossibile stabilire a priori se sia stato il (singolo) parlamentare o (tutto) il partito ad aver tradito gli impegni presi con gli elettori; considerando i possibili rimedi (si pensi al *recall*) impraticabili e/o inopportuni, paventando il rischio di un eccessivo irrigidimento della dialettica politico-parlamentare», S. CURRERI, *Il ruolo dei gruppi parlamentari tra fonti normative e prospettive politiche*, in *Rappresentanza politica, gruppi parlamentari, partiti – Il contesto italiano*, S. MERLINI (a cura di), vol. II, Torino, 2004, p. 249.

[503] «In quest'ottica, mentre il concetto di rappresentanza nazionale conserva intatta la sua attualità costituzionale nella misura in cui impone al parlamentare il perseguimento di interessi generali e non particolari, il divieto di vincolo di mandato, ad esso funzionale, andrebbe interpretato in modo tale da non opporsi a quei soggetti politici – i partiti politici – che sono per l'appunto portatori di visioni seppur parziali degli interessi generali», S. CURRERI, *op. cit.*, p. 251. Sul tema v. ancora S. CURRERI, *Partiti, coalizioni elettorali e gruppi parlamentari*, in *La legislazione elettorale italiana*, R. D'ALIMONTE, C. FUSARO (a cura di), Bologna, 2008, pp. 332-336.

del parlamentare sarebbe o assolutamente libero oppure sottoposto al pieno ed incontrollato dominio del partito[504].

Nel tentativo di superare la contrapposizione tra democrazia liberale e democrazia dei partiti, la dottrina è stata pertanto sollecitata a ridefinire il libero mandato parlamentare: anziché principio fondamentale in base al quale definire l'intero circuito rappresentativo, esso dovrebbe essere interpretato in relazione al principio della sovranità popolare e al decisivo ruolo a tal fine svolto dai partiti nella democrazia rappresentativa italiana. Tutto questo trova rispondenza anche in ambito comunitario: come accennato in precedenza, la maggior parte degli ordinamenti costituzionali europei prevede una regolamentazione fondata sulla corrispondenza tra formazioni elettorali, partiti e gruppi (richiedendo, per la costituzione dei gruppi, oltre il requisito numerico, anche quello politico, in modo da vincolare il gruppo al corrispondente partito presentatosi alle elezioni).

La necessità di affiancare al requisito numerico quello politico-elettorale, rendendo così i due criteri complementari e non alternativi, in Italia ha trovato un riscontro anche nella legge elettorale n. 270 del 2005. Il carattere maggioritario assunto dal nostro sistema parlamentare dopo il 1993 risulta comunque inalterato, mentre il legame tra elettori, partito ed eletto risulta rafforzato, prevedendo un "mandato di governo" o di "opposizione" in funzione dell'appartenenza alla coalizione rispettivamente vincente o sconfitta.

Probabilmente quest'ultimo elemento rappresenta la novità più significativa degli ultimi anni in tema di rappresentanza e di libero mandato *ex* art. 67 Cost.

Così ragionando, risulta difficile non richiamare l'ampio ed articolato dibattito dottrinale suscitato dal disegno di legge costituzionale n. 2544, approvato dal Consiglio dei Ministri[505] il 16 settembre 2003. Senza entrare nel dettaglio del progetto di riforma[506], è sufficiente in questa sede rilevare che esso, pur ribadendo il divieto di vincolo di mandato sancito dalla Costituzione, introduceva una serie di condizioni relative allo scioglimento anticipato della Camera dei deputati in grado di limitare fortemente la libertà di mandato del parlamentare: tutto questo al fine di

---

[504] Nel primo caso sottraendolo alla disciplina di partito, e con essa agli impegni presi dinanzi agli elettori, sino al punto da poter abbandonare il gruppo parlamentare in corso di legislatura senza conseguenze e sanzioni per il suo operato. Nella seconda ipotesi, il parlamentare si trasformerebbe, sotto la minaccia della revoca del mandato, in mero esecutore delle istruzioni imposte dal partito.

[505] Testo di legge costituzionale approvato in seconda deliberazione a maggioranza assoluta, ma inferiore ai due terzi, pubblicato nella G.U. n. 269 del 18 novembre 2005. Indetto referendum popolare, G.U. n. 100 del 2 maggio 2006. Esito del referendum: non confermato (G.U. n. 171 del 25 luglio 2006).

[506] Sull'argomento v. l'ampia ricostruzione di S. CURRERI, *Rappresentanza politica e divieto di mandato imperativo nel progetto di riforma costituzionale*, in «Federalismi», n. 3, 2006, www.federalismi.it, pp. 2 e ss. Sull'impianto generale della riforma costituzionale v. G. DE VERGOTTINI, *Il regime della opposizione*, in *La Costituzione promessa. Governo del Premier e federalismo alla prova della riforma*, R. CALDERISI, F. CINTIOLI, G. PITRUZZELLA (a cura di), Rubettino, 2004, pp. 103 e ss.

rafforzare sia la stabilità del Governo (espressione della maggioranza parlamentare risultata vincente alle elezioni) sia il ruolo direttivo del suo *leader* (designato in maniera indiretta quale Primo ministro)[507].

Gli articoli del disegno di legge, con la previsione di una «mozione di sfiducia costruttiva di maggioranza», non solo costituzionalizzavano per la prima volta il concetto di maggioranza parlamentare – all'epoca comunque già presente nei regolamenti parlamentari – ma soprattutto la collegavano al dato elettorale.

Il progetto conferiva dignità costituzionale ad un elemento politico, qual è l'appartenenza ad uno schieramento politico anziché ad un altro, contrapponendosi così alla tradizionale concezione della libertà di mandato[508].

I deputati appartenenti alla coalizione elettorale vincente, eletti in collegamento con il candidato *Premier* (art. 92.2 progetto Cost.), risultavano vincolati al "mandato di governo" ricevuto dagli elettori in base al programma politico presentato e votato dalla Camera. Allo stesso modo, anche il mandato conferito ai deputati dell'opposizione risultava vincolato, per cui del loro voto fiduciario non si sarebbe tenuto conto ai fini della formazione di una nuova maggioranza politica o del mantenimento di quella esistente.

Il disegno di legge costituzionale, introducendo una netta distinzione tra i parlamentari appartenenti (o meno) alla maggioranza parlamentare risultata vincente alle elezioni, è significativo perché rappresenta il tentativo di superare la tradizionale concezione della rappresentanza politica fondata sulla assoluta libertà del mandato. In questa prospettiva, il ruolo dei partiti politici non deve essere interpretato in funzione del divieto di vincolo di mandato, ma (al contrario) è necessario definire il divieto di mandato in funzione del ruolo dei partiti politici:

---

[507] In particolare, l'art. 88 progetto Cost. prevedeva che la Camera dei deputati, unica titolare del potere fiduciario, potesse opporsi alla richiesta di scioglimento formulata dal Primo ministro al Presidente della Repubblica. Quest'ultimo infatti non è tenuto a sciogliere la Camera qualora «entro i venti giorni successivi venga presentata e approvata con votazione per appello nominale dai deputati appartenenti alla maggioranza espressa dalle elezioni in numero non inferiore alla maggioranza dei componenti della Camera, una mozione nella quale si dichiari di voler continuare nell'attuazione del programma e si designi un nuovo Primo ministro». La Camera, quindi, non era in grado di conferire ad un nuovo Primo ministro la fiducia se essa fosse stata espressione di una maggioranza diversa da quella determinata dalle elezioni.

[508] Di assoluto interesse risulta la (ulteriore) distinzione, seppure riferita al previgente sistema elettorale, proposta da N. ZANON, *Il divieto di mandato imperativo e la rappresentanza nazionale: autopsia di due concetti*, in *Percorsi e vicende attuali della rappresentanza e della responsabilità politica*, Milano, 2001, p. 142: «Si potrebbe poi pensare a valorizzare giuridicamente le distinzioni tra parlamentari eletti nei collegi uninominali e parlamentari eletti con il sistema proporzionale (...) per esempio, valutare o sanzionare più gravemente il transfughismo del parlamentare eletto in liste di partito e meno gravemente il transfughismo del parlamentare eletto nell'uninominale. Ma anche questa soluzione urterebbe nuovamente contro l'imprescindibile uguaglianza di *status* di tutti parlamentari (...) richiesta dall'art. 67 Cost.».

riconoscendo dignità giuridica al vincolo programmatico che lega il deputato al candidato Primo ministro ed alla sua maggioranza politica, il progetto limitava la libertà del deputato, in relazione al c.d. "mandato di governo", evitando così che il rappresentante del popolo potesse compiere scelte in contrasto con la volontà degli elettori[509].

In definitiva, il disegno di legge costituzionale presupponeva la necessità, e quindi la legittimità costituzionale, di una modifica dei regolamenti parlamentari volta a limitare la discrezionalità dei parlamentari nell'esercizio della funzione di rappresentanza politica, a cominciare dalla disciplina sulla formazione dei gruppi parlamentari, così da rafforzare alla base il rapporto tra il Governo e la propria maggioranza parlamentare[510].

Appare evidente che alcuni dei principi ispiratori del disegno di legge del 2003 hanno trovato una loro corrispondenza, seppure adattati a sopravvenuti e contingenti contesti politico-istituzionali, sia nelle successive leggi ordinarie (v. la l. n. 270 del 2005 sulla disciplina del procedimento elettorale) sia nelle proposte di modificazione dei regolamenti depositate nel corso delle successive legislature (con particolare riferimento alla disciplina dei gruppi parlamentari, alla posizione del Governo in Parlamento, allo statuto delle opposizioni).

Anche per questo il tema della riforma dei regolamenti parlamentari è stato più volte indicato, assieme alle innovazioni costituzionali ed alla riforma della legge elettorale, come lo strumento necessario per concorrere ad una semplificazione del quadro politico nonché ad un miglioramento dell'efficienza dei lavori parlamentari e, implicitamente, del Governo[511]. I regolamenti parlamentari costituiscono infatti, insieme alla legge elettorale, una delle variabili in grado di incidere sul concreto funzionamento della forma di governo.

L'evoluzione della forma di governo – ancora non compiutamente ispirata al principio della separazione dei compiti tra una maggioranza che governa ed una

---

[509] Il presupposto di tale impianto teorico è che la libertà di mandato può subire limitazioni allo scopo di perseguire finalità costituzionali parimenti rilevanti, come il rispetto della volontà popolare elettorale, la stabilità governativa e quindi la realizzazione del programma politico di maggioranza.

[510] Cfr. S. CURRERI, *Rappresentanza politica e divieto di mandato imperativo nel progetto di riforma costituzionale*, in «Federalismi», n. 3, 2006, www.federalismi.it, pp. 9-11. «In particolare, alla luce dei recenti fenomeni manifestatisi, occorre verificare se la disciplina sui gruppi contenuti nei regolamenti parlamentari sia l'unica costituzionalmente compatibile, ovvero se sia possibile ipotizzarne altre, che meglio tutelino il ruolo dei partiti politici e, ancor prima, la sovranità popolare, senza con ciò attribuire loro la titolarità del mandato parlamentare», S. CURRERI, *Il ruolo dei gruppi parlamentari tra fonti normative e prospettive politiche*, in *Rappresentanza politica, gruppi parlamentari, partiti – Il contesto italiano*, S. MERLINI (a cura di), vol. II, Torino, 2004, p. 252.

[511] Cfr. A. PERTICI, *La riforma dei regolamenti parlamentari a Costituzione invariata nelle proposte della XVI legislatura*, in *Interna corporis degli organi costituzionali – Le proposte di riforma dei regolamenti parlamentari*, E. GIANFRANCESCO, N. LUPO (a cura di), F. FLORÀ (con la collaborazione di), «Osservatorio delle Fonti», fasc. n. 1/2009, www.osservatoriosullefonti.it, p. 134.

opposizione che controlla, proponendosi in termini alternativi – ha trovato così puntuale riscontro nei regolamenti parlamentari: questi ultimi consentono di individuare le linee evolutive del ruolo dei gruppi nella dialettica parlamentare e della posizione dei singoli parlamentari nell'ambito delle nuove regole di funzionamento dell'istituzione parlamentare[512].

È di tutta evidenza che la frammentazione partitica – e quindi dei gruppi in Parlamento – assume un ruolo decisivo e condizionante per la stabilità e il buon funzionamento dei governi. In un sistema "tendenzialmente" maggioritario, il Governo è "eletto" sulla base di un programma politico non negoziato in Parlamento, bensì "concordato" con il corpo elettorale: da qui la necessità per il Governo di strumenti idonei per garantire l'attuazione del patto sul quale ha ottenuto l'investitura popolare. In questa prospettiva, emerge con chiarezza il ruolo dei gruppi nel rapporto fiduciario Parlamento-Governo: è proprio il concreto atteggiamento dei gruppi parlamentari a garantire il costante sostegno al Governo, coerente espressione della coalizione vincente, del *leader* e del programma che l'hanno consolidata.

Retrospettivamente, i regolamenti parlamentari hanno svolto la funzione di "camera di compensazione" tra i (profondi) mutamenti della costituzione materiale e la disciplina costituzionale della forma di governo (rimasta storicamente invariata).

Infatti, è possibile individuare una significativa corrispondenza tra i momenti di svolta della politica italiana e le modifiche dei regolamenti delle Assemblee: in particolare, i regolamenti del 1971 hanno delineato un parlamentarismo di tipo consensuale o consociativo, fondato sulla teoria della c.d. "centralità del Parlamento". Con la fine dell'esperienza del "compromesso storico" nel 1979 e l'avvento del pentapartito, ha avuto inizio un decennio di riforme regolamentari ispirate al rafforzamento delle capacità decisionali delle Camere: in particolare, le limitazioni al principio dell'unanimità per la programmazione dei lavori assembleari, l'introduzione di corsie preferenziali per le iniziative legislative governative e l'estensione del voto palese in luogo del voto segreto per le votazioni in Aula (1988).

La modifica in senso maggioritario della legislazione elettorale e il conseguente mutamento del sistema politico in una prospettiva di democrazia dell'alternanza bipolare hanno posto, a partire dal 1994, il problema dell'adeguamento dei regolamenti parlamentari.

Nonostante le riforme regolamentari del 1997 alla Camera dei deputati, al Governo non sono stati riconosciuti autonomi poteri di guida dei procedimenti parlamentari e la sua posizione in Parlamento è rimasta (almeno formalmente)

---

[512] Sul punto v. V. COZZOLI, *La posizione del parlamentare e il ruolo dei gruppi*, in *Studi pisani sul Parlamento*, E. ROSSI (a cura di), Pisa, 2007, p. 265.

debole. In realtà, tale riforma ha delineato un sistema bipolare mite e poco strutturato, che però si è contrapposto ad un bipolarismo fortemente conflittuale nella concreta realtà politica[513].

Nell'attuale contesto politico e istituzionale, lo strumento delle riforme dei regolamenti parlamentari offre ancora margini di intervento per orientare – convenientemente e coerentemente – l'assetto della forma di governo in una democrazia dell'alternanza. Come accennato nelle pagine precedenti, le questioni poste dalla dottrina e dagli studiosi della politica sono fondamentalmente le seguenti[514]: la disciplina dei gruppi parlamentari, la posizione del Governo in Parlamento, lo statuto delle opposizioni, il superamento del bicameralismo perfetto, la disciplina elettorale, il sistema dei partiti.

Così ragionando, le innovazioni regolamentari e istituzionali coinvolgono tutta una serie di problematiche che, in questa sede, possono essere solo accennate.

Si tratta, come appare subito evidente, di questioni strettamente correlate poiché, ai fini della democraticità complessiva del sistema, non può esservi un rafforzamento della posizione del Governo in Parlamento senza una accresciuta (e speculare) garanzia delle funzioni costituzionali della opposizione.

La questione della frammentazione dei gruppi, pur rivestendo una importanza meno evidente rispetto alle altre, assume in realtà un ruolo tutt'altro che secondario poiché una eccessiva proliferazione dei gruppi parlamentari determina inevitabilmente un rallentamento dei processi decisionali del Parlamento.

È noto che la disciplina regolamentare sui gruppi (risalente, nei suoi tratti fondamentali, al 1971) ed una sua applicazione troppo lassista hanno costantemente rappresentato un incentivo alla frammentazione parlamentare.

Il sistema politico, al contrario – con il concorso del corpo elettorale nonché delle soglie di sbarramento previste dalla legge n. 270 del 2005 – ha realizzato di recente l'obiettivo di una semplificazione del sistema politico, senza peraltro mutare la disciplina regolamentare vigente[515].

---

[513] Cfr. V. LIPPOLIS, *Regolamenti parlamentari, forma di governo, innovazione istituzionale*, in Forum di «Quaderni costituzionali», 15 novembre 2008, www.forumcostituzionale.it, pp. 2-4.

[514] In questo senso v. A. BARBERA, G. GUZZETTA (a cura di), *Il governo dei cittadini: referendum elettorali e riforma della politica*, Soveria Mannelli, 2007, pp. 101 e ss. È significativo che, proprio in avvio della XVI legislatura, i Presidenti dei gruppi parlamentari del PDL abbiano presentato due speculari proposte di modifica dei regolamenti parlamentari accompagnati da una identica relazione, dichiaratamente volti a raggiungere i seguenti obiettivi: *1*) rafforzare la posizione del Governo in Parlamento; *2*) impedire la frammentazione dei gruppi; *3*) introdurre lo statuto dell'opposizione in Parlamento. Si tratta, al Senato, della proposta Doc. II n. 6 dei senatori Gasparri e Quagliariello, comunicata alla Presidenza il 1 luglio 2008. Alla Camera, della proposta Doc. II n. 3 dei deputati Cicchitto e altri, presentata alla Presidenza nella medesima data.

[515] In questo senso N. LUPO, *Qualche indicazione per una riforma dei regolamenti parlamentari*, in ASTRID Rassegna n. 75, 14 luglio 2008, www.astrid-online.it, p. 2. È necessario evidenziare che, secondo la

Tutte le recenti proposte di modifiche regolamentari relative alla disciplina dei gruppi prevedono comunque una forte corrispondenza tra formazioni elettorali, partiti e gruppi, anche al fine di limitare i tentativi di frammentazione successivi al voto. Tali proposte sono pienamente condivisibili, ma nell'attuale contesto politico-istituzionale sembrano auspicabili ulteriori innovazioni: anche con riferimento alla esperienza francese (e quindi alla disciplina prevista dal Parlamento europeo), è necessario valutare la possibile introduzione della figura del parlamentare «non iscritto» e la correlata abolizione del gruppo misto.

Quest'ultimo accorgimento potrebbe (*rectius* dovrebbe) essere supportato da disincentivi finanziari e meccanismi premiali volti a contrastare il deprecabile fenomeno della mobilità parlamentare tra i gruppi.

Prescindendo da tutte le (rilevanti e prevedibili) problematiche relative alla partecipazione del parlamentare «non iscritto» ai lavori parlamentari (*ex* artt. 72 e 82 Cost.)[516], in questa sede è possibile solamente prefigurare le possibili dinamiche del circuito elettori-partiti-eletti in presenza di tutte le sopracitate riforme: in questa prospettiva, il rafforzamento del rapporto tra dato elettorale e quello parlamentare, la libertà dell'eletto di non iscriversi ad alcun gruppo e l'eliminazione del gruppo misto, sono tutti elementi che delineano una interpretazione evolutiva del mandato imperativo, probabilmente compatibile con quanto disposto dall'art. 67 Cost.

Quanto alla posizione del Governo in Parlamento, gli ambiti di intervento sono quelli della decretazione d'urgenza, della questione di fiducia nonché dei maxi-emendamenti. Il sistema parlamentare italiano si è sempre contraddistinto per lentezza decisionale e scarso rendimento: in assenza di procedure parlamentari in grado di assicurare la certezza dei tempi di approvazione delle leggi, il Governo è stato spesso indotto a ricorrere ai decreti legge.

Come già evidenziato in precedenza, il rafforzamento del ruolo dell'opposizione parlamentare ha incontrato notevoli difficoltà pratiche, in assenza di modifiche di rango costituzionale: la composizione del Governo-ombra è probabilmente la questione che più chiaramente delinea i problemi legati al bicameralismo perfetto e all'impossibilità di conformare i testi delle recenti proposte

---

dottrina prevalente, la l. n. 270/2005, prevedendo per i partiti una sorta di potere di "nomina" dei parlamentari, presuppone una rivalutazione, in senso positivo e (forse) innovativo, del divieto di mandato imperativo di cui all'art. 67 Cost.

[516] Infatti l'iscrizione ad un gruppo è la condizione indispensabile per l'efficace partecipazione al lavoro parlamentare, e costituisce una «condizione necessaria dello *status* di deputato», A. MANZELLA, *Il Parlamento*, Bologna, 1991, p. 34.

di modifica alle soluzioni organizzative previste dal modello britannico[517], al quale le proposte stesse si riferiscono in modo esplicito[518].

Quanto al bicameralismo paritario, è auspicabile una riforma che incida sulla forma di governo, prevedendo l'instaurazione del rapporto fiduciario Parlamento-Governo (e quindi il potere di far valere la responsabilità politica dell'esecutivo) solamente dinanzi alla Camera, trasformando contestualmente il Senato in "Camera delle Autonomie"[519]. Quest'ultimo accorgimento consentirebbe la concreta partecipazione delle istituzioni territoriali alla determinazione delle scelte politiche che incidono sulle materie di loro competenza, garantendo altresì le esigenze di raccordo e di cooperazione (non completamente soddisfatte con la riforma del Titolo V del testo costituzionale del 2001) tra Stato e Regioni in ambito parlamentare.

Anche in questo caso, la legge elettorale assume un ruolo decisivo per la configurazione della nuova forma di governo: paradossalmente, è necessario valorizzare l'intuizione originaria del legislatore costituente, che aveva attribuito due diverse funzioni alla rappresentanza delle Assemblee, politica e partitica per la Camera dei deputati, personale e territoriale per il Senato[520]. L'assenza di un effettivo collegamento territoriale tra eletti ed elettori al Senato si è rivelata una delle cause dello scarso rendimento del bicameralismo italiano nel periodo repubblicano.

Sullo sfondo, rimangono le riforme organiche che dovrebbero interessare i regolamenti parlamentari: questi ultimi dovrebbero essere adeguati ad un sistema politico compiutamente bipolare, pur in presenza di costanti controtendenze di ispirazione proporzionalistica. A mero titolo esemplificativo (e in relazione ad un bicameralismo ancora paritario), è urgente superare e porre rimedio ad una serie di disarmonie tra Camera e Senato, anche con riferimento alle regole che disciplinano la costituzione dei gruppi parlamentari e la loro partecipazione ai lavori delle commissioni permanenti: come evidenziato dalle recenti proposte di modifica depositate presso i due rami del Parlamento, le soluzioni prevedono (conseguentemente) l'innalzamento del numero minimo di parlamentari per la formazione dei gruppi, l'eliminazione degli incentivi alla frammentazione, e quindi l'introduzione di "gruppi di coalizione". Anche la disciplina del gruppo misto necessita di un intervento di omogeneizzazione tra Camera e Senato.

---

[517] Sul punto v. S. MERLINI, *La forma di governo nella riforma costituzionale*, Forum di «Quaderni costituzionali», 18 settembre 2004, www.forumcostituzionale.it, pp. 5 e ss.

[518] Cfr. A. PERTICI, *Il Parlamento tra Governo e Governo-ombra: prime note sulle recenti proposte di modifica dei regolamenti*, AIC, 22 luglio 2008, www.associazionedeicostituzionalisti.it, p. 2.

[519] Sul concetto di "federalismo policefalo", nonché sul generale dibattito scaturito dal ddl cost. n. 2544, v. S. BONFIGLIO, *Il dibattito sulla trasformazione del Senato in Italia: un'ipotesi di riforma*, AIC, 24 febbraio 2004, www.associazionedeicostituzionalisti.it, p. 1.

[520] Sul punto v. l'interessante ricostruzione di A. AGOSTA, *Dal bipolarismo assoluto al bipartitismo tendenziale: attraverso il proporzionale*, in «Quaderno di ASTRID sulla riforma elettorale», Fondazione ASTRID, marzo 2007, www.astrid-online.it, p. 8.

Relativamente ai profili organizzativi dei lavori parlamentari, è necessario rafforzare il ruolo del Presidente dell'Assemblea in qualità di garante della corretta dialettica maggioranza-opposizione. Inoltre, si impone un adeguamento del raccordo dei lavori Aula-commissioni, sia al Senato sia alla Camera, nonché una maggiore tutela dei tempi di lavoro per le commissioni permanenti[521].

Possiamo aggiungere che il recente "recupero", in ambito parlamentare, del dato politico per la costituzione dei gruppi, oltre a trovare riscontro (anche) nella legislazione elettorale (con particolare riferimento alla coalizione, di cui alla l. n. 270 del 2005), presuppone altresì una ri-definizione del ruolo e delle funzioni del partito politico. Uno dei nodi centrali rimane la profonda divergenza che esiste tra la realtà elettorale e quella parlamentare: mentre in ambito elettorale vi sono coalizioni politiche potenzialmente in grado di assumere il ruolo di soggetti politici autonomi, sul piano parlamentare le coalizioni sono ancora sostanzialmente sconosciute, a vantaggio della tradizionale (e oramai superata) forma partitica.

La problematica si complica ulteriormente se consideriamo gli strumenti del finanziamento pubblico garantiti ai partiti e quindi le modalità di funzionamento dei gruppi, che tendenzialmente ne sono la proiezione parlamentare. Come è noto, i regolamenti parlamentari hanno privilegiato, fin dall'inizio dell'esperienza repubblicana, un procedimento di formazione dei gruppi che prescinde dal requisito della comune identità politica. Mentre l'esperienza costituzionale italiana conferma la determinante influenza dei partiti politici sulla dinamica della forma di governo, in quanto essi non solo sono strumenti di partecipazione dei cittadini, ma altresì determinano o condizionano l'indirizzo politico di maggioranza. In particolare, occorre non sottovalutare il fatto che i partiti politici – *rectius* quelli che concorrono a formare una maggioranza parlamentare – si trovano in una posizione di monopolio nel processo di decisione politica. Tutto questo impone una seria riflessione sull'utilità di una regolamentazione giuridica dei partiti che coinvolga anche la loro democraticità interna, coniugandola con il problema del finanziamento della politica.

Il dibattito dottrinale sul tema è amplissimo ed estremamente articolato[522], pertanto non è possibile esaminarlo in questa sede. In estrema sintesi, la Costituzione (art. 49) non prevede espressamente una regolamentazione dei partiti: l'unico ambito di intervento statale sul sistema dei partiti ha riguardato storicamente

---

[521] Più diffusamente v. E. GIANFRANCESCO, F. CLEMENTI, *L'adeguamento dei regolamenti parlamentari al sistema bipolare*, in *Per far funzionare il Parlamento. Quarantaquattro modeste proposte*, A. MANZELLA, F. BASSANINI (a cura di), Collana "Quaderni di ASTRID", Bologna, 2007, pp. 37 e ss.

[522] Tra i numerosi autori della metà del secolo scorso, cfr. G. D. FERRI, *Studi sui partiti politici*, Roma, 1950, pp. 136 e ss.; G. PERTICONE, *Lo Stato ed il partito*, in « Il Politico», n. 1, 1952, pp. 39 e ss.; C. ESPOSITO, *I partiti nella Costituzione italiana*, in *La Costituzione italiana. Saggi*, Padova, 1954, pp. 225 e ss.

quello del finanziamento pubblico[523]. Dopo le giustificate riserve e preoccupazioni espresse dalla dottrina (nel recente passato), attualmente la riflessione sulla regolamentazione giuridica dei partiti, sui loro statuti, sui modelli di "democrazia interna" deve essere approfondita, secondo una tendenza ragionevolmente più ampia[524].

Ove si ritenga che l'art. 49 Cost. lasci spazio ad interventi del legislatore, essi potrebbero sicuramente disciplinare le condizioni minime del rispetto del principio del «concorso» e del «metodo democratico», anzitutto nella vita interna del partito, allo scopo di garantire la possibilità del ricambio alla guida di esso, le procedure per la formazione e l'espressione del dissenso, la partecipazione delle minoranze agli organi deliberativi del partito; e riservando all'autonomia statutaria l'ulteriore disciplina delle modalità di attuazione di tale regole[525].

In particolare, la democrazia all'interno dei partiti politici riguarda essenzialmente tre aspetti: *1*) la definizione dei programmi e della linea politica; *2*) la selezione dei dirigenti; *3*) la selezione delle candidature per le elezioni. È di tutta evidenza che quest'ultimo aspetto è particolarmente rilevante poiché esso produce un immediato riflesso sul sistema politico, attraverso la qualità del personale politico che contribuisce a scegliere. Tralasciando l'ampio dibattito sull'eventuale obbligo di una struttura effettivamente democratica all'interno dei partiti[526], in questa sede è sufficiente sottolineare i recenti (ancorché parziali) orientamenti favorevoli ad una introduzione, con legge, di elezioni primarie per la selezione dei candidati. In questa prospettiva, l'istituto delle primarie finirebbe per essere un succedaneo del fatto che non vi è democrazia interna nei partiti[527].

---

[523] F. LANCHESTER (a cura di), *Finanziamento della politica e corruzione*, Milano, 2000, pp. 425-426; E. T. FROSINI, *E' giunta l'ora di una legge sui partiti politici?*, in «Diritto e storia », n. 2, 2003, p. 4.

[524] Cfr. M. CERMEL, *La democrazia nei partiti*, Padova, 2000, pp. 48 e ss.

[525] V. l'interessante proposta di G. U. RESCIGNO (a cura di), *Ipotesi di progetto di legge. Disposizioni sui partiti politici*, ISLE, in «Rassegna parlamentare», n. 3, 1999, pp. 714 e ss. Sul tema cfr. P. RIDOLA, *Partiti politici*, voce in *Enciclopedia del diritto*, vol. XXXII, Milano, 1982, p. 116; S. GALEOTTI, *I partiti politici*, in *Verso una nuova Costituzione/Gruppo di Milano*, Milano, 1983, pp. 434-435; L. COMPAGNA, A. DEL PENNINO, *Il principe indisciplinato: l'Italia dei partiti*, Soveria Mannelli, 2005, pp. 123 e ss.

[526] Particolarmente significativi alcuni degli orientamenti emersi in Costituente: «(…) il bisogno che uno Stato, il quale voglia poggiare su basi saldamente democratiche, non possa tollerare organismi politici che non si ispirino anche nella loro struttura interna a sistemi e a metodi di libertà», C. MORTATI, in *La Costituzione della Repubblica nei lavori preparatori della Assemblea Costituente*, AA. VV., vol. III, Camera dei deputati (a cura della), Roma, 1976, p. 1889. Sulla recente rielaborazione del concetto di mandato imperativo ai fini della democrazia interna dei partiti, cfr. S. CURRERI, *Democrazia e rappresentanza politica: dal divieto di mandato al mandato di partito*, Firenze, 2004, pp. 92 e ss.

[527] Peraltro una disciplina delle elezioni primarie c.d. di tipo pubblicistico è già stata approvata e sperimentata dalla regione Toscana, con la l.r. n. 70 del 2004, modificata con la l.r. n. 15 del 2005. Anche la Corte costituzionale ha avuto modo, seppure indirettamente (sentt. n. 83 del 1992 e n. 49 del 2003), di pronunciarsi sul tema, non escludendo che la legge possa disciplinare la presentazione delle

In effetti, ciò che si registra da alcuni anni (e in alcuni casi preoccupa) è la tendenziale convergenza tra modelli di partito e modelli istituzionali: il sistema di democrazia "elitistico" (con riferimento alla "nomina" dei parlamentari ad opera dei vertici di partito, di cui alla l. n. 270/2005) tende a sovrapporsi con il modello plebiscitario di democrazia, determinando un sostanziale svuotamento concettuale della rappresentanza[528]. Tutto questo risulta esasperato anche dalla progressiva riduzione delle prerogative del Parlamento in sede legislativa e delle sue funzioni politiche[529].

In definitiva, non sembra più procrastinabile una legge sui partiti politici, che li subordini ad una disciplina giuridica fatta di regole inequivocabili e trasparenti, attraverso la quali, tra l'altro, siano resi pubblici gli statuti e i bilanci e ne sia regolamentato il finanziamento[530].

Le tematiche analizzate (gruppi, forma di governo, opposizione parlamentare) – e quindi le correlate proposte di modifica – presuppongono tutte, in considerazione di un (presunto) mancato adeguamento della Costituzione al nuovo contesto politico-istituzionale, il superamento della tradizionale teoria della separazione dei poteri: secondo parte della dottrina, infatti, la divisione dei poteri non interesserebbe più il Parlamento e il Governo, bensì il Governo e la sua maggioranza parlamentare da un lato, e l'opposizione dall'altro.

Tale impianto teorico non appare pienamente condivisibile, senza peraltro tralasciare l'opportunità di una profonda riforma dei regolamenti parlamentari.

In una prospettiva di analisi giuridico-costituzionale, anziché primariamente politica, due osservazioni sembrano necessarie: *a*) il Governo non riceve alcuna investitura diretta dagli elettori, in presenza di una Costituzione formale invariata (e quindi vigente la forma di governo parlamentare delineata dagli artt. 92 e ss. della

---

candidature, anche attraverso l'imposizione di limitazioni o vincoli, per il raggiungimento di determinati obiettivi, considerati costituzionalmente rilevanti, che nel caso delle primarie dovrebbero essere quelli dell'estensione della tutela degli ambiti di partecipazione dei cittadini alla vita pubblica. Sul punto v. G. CERRONI FERINA, *Partiti politici: una regolamentazione giuridica?*, in «Rassegna parlamentare», n. 2, 2007, pp. 267-269.

[528] S. BONFIGLIO, *Modelli di partito e modelli istituzionali*, contributo al Seminario di ASTRID "I partiti nel nuovo sistema politico italiano", 30 gennaio 2009, www.astrid-online.it, pp. 2 e 4.

[529] Cfr. P. RIDOLA, *L'evoluzione storico-costituzionale del partito politico*, relazione al XXIII Convegno annuale AIC, Alessandria, 17 e 18 ottobre 2008, www.associazionedeicostituzionalisti.it, p. 16; G. SILVESTRI, *Le garanzie della Repubblica*, Torino, 2009, pp. 90 e ss.

[530] Si tratta, pertanto, di «regolare gli sregolati», laddove «regolare non vuol dire incorporare né controllare la formazione dell'indirizzo, significa invece individuare le aree dove il concorso dei partiti viene a coinvolgere interessi fondamentali dell'ordinamento, cui lo stesso non può rinunciare», F. LANCHESTER, *Il problema del partito politico: regolare gli sregolati*, in *Rappresentanza, responsabilità e tecniche di espressione del suffragio: nuovi saggi sulle votazioni*, Roma, 1990, p. 21. Più problematico appare l'orientamento di A. BARBERA, *La regolamentazione dei partiti: un tema da riprendere*, in «Quaderni costituzionali», n. 2, 2006, p. 323.

Cost.), ma "semplicemente" la fiducia dal Parlamento[531]; *b*) in un ordinamento fondato su una Costituzione rigida, in linea di principio non è quest'ultima a doversi adeguare al contesto politico, bensì il confronto democratico dovrebbe svolgersi nell'ambito della legalità costituzionale. Considerato tutto ciò, e come indicazione metodologica, le riforme costituzionali di rango legislativo (come nel caso della disciplina elettorale), nonché quelle dei regolamenti parlamentari, sono auspicabili ed ammissibili solo nella misura in cui risultino compatibili con il quadro costituzionale esistente e non perseguano un intento *de constitutionem reformanda*[532].

In questa prospettiva, i regolamenti parlamentari (probabilmente più della stessa Costituzione formale), ove adeguatamente strutturati, svolgono un ruolo imprescindibile al fine di assicurare maggiore efficienza al circuito dell'indirizzo politico e, più in generale, alla realizzazione di un sistema democratico nel quale ogni potere (di governo e di opposizione) sia efficace e legittimato. Anche perché ciascuno di essi deve assumersi specifiche responsabilità da sottoporre alla permanente valutazione dell'opinione pubblica e quindi alle periodiche verifiche del corpo elettorale[533].

In conclusione, il presente elaborato dimostra che i regolamenti (anche con riferimento alle disposizioni sulla formazione e sulle prerogative dei gruppi) possono essere, anche in virtù della loro storica adattabilità, uno degli strumenti decisivi per realizzare le riforme del sistema parlamentare italiano.

I regolamenti possono stimolare il processo riformatore – sia verso l'interno sia verso l'esterno – assumendo un ruolo ulteriore rispetto a quello (proprio) di regolamentazione dei lavori e della funzionalità degli organi parlamentari.

È fortemente auspicabile che tutte le riforme del sistema politico-istituzionale siano razionali e complessivamente coerenti: in questo senso, il dibattito dottrinale circa la modica della forma di governo e della legislazione elettorale risulta ancora indecifrabile.

Gli sviluppi futuri stabiliranno se i regolamenti parlamentari dovranno svolgere una funzione di "supplenza" che non necessariamente compete loro.

---

[531] Tanto più che neanche l'attuale legge elettorale può assicurare che la maggioranza parlamentare sia la stessa nei due rami del Parlamento e che alla maggioranza di seggi corrisponda la maggioranza assoluta dei consensi del corpo elettorale, considerato che (v. in particolare la Camera), la maggioranza dei seggi è assegnata alla lista (o alla coalizione di liste) che ottiene la semplice maggioranza relativa di voti. Sul punto v. par. 5.4 del presente elaborato.

[532] A. SAITTA, *Sulle proposte di modifica dei regolamenti parlamentari ad inizio di XVI legislatura*, AIC, 29 ottobre 2008, www.associazionedeicostituzionalisti.it, p. 2.

[533] Nella relazione introduttiva della proposta Doc. II n. 3 dei deputati Cicchitto (PDL) e altri, presentata alla Presidenza della Camera il 1 luglio 2008, si sottolinea che «(…) occorre non trascurare come in tale prospettiva un ruolo decisivo possa essere svolto dai regolamenti parlamentari, i quali determinano la concreta configurazione della forma di governo in modo più sotterraneo, ma assai più penetrante delle stesse previsioni costituzionali».

BIBLIOGRAFIA

AA. VV., *Atti Assemblea Costituente*, vol. VII, Camera dei Deputati – Segretariato generale (a cura della), Roma, 1948.

AA. VV., *Atti parlamentari*, vol. IV, Camera dei Deputati (a cura della), XXV leg., Roma, 1920.

AA. VV., *Atti parlamentari*, vol. I, Camera dei Deputati (a cura della), XXVII leg., Roma, 1924.

AA. VV., *Bollettino degli organi collegiali*, n. 1, XII leg., Senato della Repubblica – Segretariato generale (a cura del), Roma, 1994.

AA. VV., *Bollettino degli organi collegiali*, n. 2, XIII leg., Senato della Repubblica – Segretariato generale (a cura del), Roma, 1997.

AA. VV., *Commentario breve alla Costituzione*, a cura di CRISAFULLI V. e PALADIN L., Cedam, Padova, 1990.

AA. VV., *Commento alla Costituzione italiana*, a cura di PERLINGIERI P., Edizioni scientifiche italiane, Napoli, 1997.

AA. VV., *Il Parlamento*, Cedam, Padova, 2001.

AA. VV., *La Costituzione della Repubblica nei lavori preparatori della Assemblea Costituente*, voll. I e III, Camera dei Deputati – Segretariato generale (a cura della), Roma, 1976.

AA. VV., *Manuale delle norme per l'attività parlamentare*, XIV legislatura, Camera dei Deputati – Segretariato generale (a cura della), Roma, 2003.

AA. VV., *Miti e realtà del Parlamento italiano*, Ist. St. Politici Economici e Sociali (a cura del), EURISPES, Roma, 2002.

AA. VV., *Modificazioni al regolamento della Camera dei Deputati approvate dall'Assemblea nel 1997*, XIII leg., Camera dei Deputati – Segretariato generale (a cura della), Roma, 1998.

AA. VV., *Relazione della Giunta del Regolamento sul Progetto di nuovo Regolamento*, in *Il nuovo regolamento della Camera dei Deputati illustrato con i lavori preparatori*, Servizio di documentazione e statistiche parlamentari della Camera dei Deputati (a cura del), Roma, 1972.

AGOSTA A., *Dal bipolarismo assoluto al bipartitismo tendenziale: attraverso il proporzionale*, in «Quaderno di ASTRID sulla riforma elettorale», Fondazione ASTRID, marzo 2007, www.astrid-online.it.

ALBANESI E., *Forme giuridiche di coordinamento parlamentare degli eletti ai tempi del bipolarismo*, in «Amministrazione in cammino», 12 marzo 2007, www.amministrazioneincammino.it

ALLEGRETTI U., *Profilo di storia costituzionale italiana: individualismo e assolutismo nello Stato liberale*, Il Mulino, Bologna, 1989.

AMATO G., *La sovranità popolare nell'ordinamento italiano*, in «Rivista trimestrale di diritto pubblico», n. 1, 1962.

AMATO G., BARBERA A., *Manuale di diritto pubblico - II. L'organizzazione costituzionale*, Il Mulino, Bologna, 1997.

AMATO G., BRUNO F., *La forma di governo italiana. Dalle idee dei partiti all'Assemblea Costituente*, in «Quaderni costituzionali», n. 1, 1981.

AMBROSINI G., *I partiti politici ed i gruppi parlamentari dopo la proporzionale*, Arti grafiche G. Castiglia, Palermo, 1922.

APOLLONI A., *Evoluzione normativa e prospettive di riforma in tema di costituzione dei gruppi parlamentari*, in *Il Parlamento della Repubblica: organi, procedure, apparati*, Camera dei Deputati (a cura della), Roma, 1998.

ARANGIO RUIZ G. (a cura di), *Storia costituzionale del Regno d'Italia (1848-1898)*, Jovene, Napoli, 1985.

ARMAROLI P., *Aspetti problematici dell'organizzazione partitica in Italia*, in *Indagine sul partito politico. La regolazione legislativa*, tomo secondo - documentazione, Giuffrè, Milano, 1966.

AZZARITI G., *Cittadini, partiti e gruppi parlamentari: esiste ancora il divieto di mandato imperativo?*, in «Costituzionalismo», 4 novembre 2008, www.costituzionalismo.it

BANCHETTI S., *La natura giuridica dei gruppi parlamentari*, in *Il Parlamento della Repubblica: organi, procedure, apparati*, vol. II, Camera dei deputati (a cura della), Roma, 2008.

BARBERA A., *I parlamenti. Un'analisi comparativa*, Laterza, Roma - Bari, 2006.

BARBERA A., *La regolamentazione dei partiti: un tema da riprendere*, in «Quaderni costituzionali», n. 2, 2006.

BARBERA A., FUSARO C., *Il governo delle democrazie*, Il Mulino, Bologna, 2001.

BARBERA A., GUZZETTA G. (a cura di), *Il governo dei cittadini: referendum elettorali e riforma della politica*, Rubettino, Soveria Mannelli, 2007.

BARONCELLI S., *I gruppi parlamentari nell'esperienza del Parlamento europeo*, in *Rappresentanza politica, gruppi parlamentari, partiti – Il contesto europeo*, MERLINI S. (a cura di), vol. I, Giappichelli, Torino, 2001.

BARTOLE S., *Partiti politici*, voce in *Digesto delle discipline pubblicistiche*, vol. X, Utet, Torino, 1995.

BASSO L., *Il principe senza scettro*, Giuffrè, Milano, 1958.

BASSO L., *Considerazioni sull'art. 49 della Costituzione*, in *Indagine sul partito politico. La regolazione legislativa*, tomo primo, Giuffrè, Milano, 1966.

BASSO L., *Il partito nell'ordinamento democratico moderno*, in *Indagine sul partito politico. La regolazione legislativa*, tomo primo, Giuffrè, Milano, 1966.

BETTINELLI E., *All'origine della democrazia dei partiti*, Edizioni di Comunità, Milano, 1982.

BETTINELLI E., *Alla ricerca del diritto dei partiti politici*, in «Rivista trimestrale di diritto pubblico», n. 4, 1985.

BIAGI R., *I gruppi parlamentari in Francia*, in *Rappresentanza politica, gruppi parlamentari, partiti – Il contesto europeo*, MERLINI S. (a cura di), vol. I, Giappichelli, Torino, 2001.

BILANCIA F., *I regolamenti dei gruppi parlamentari del Bundestag*, in *Rappresentanza politica, gruppi parlamentari, partiti – Il contesto europeo*, MERLINI S. (a cura di), vol. I, Giappichelli, Torino, 2001.

BIANCO A., *Il finanziamento della politica in Italia*, Giuffrè, Milano, 2001.

BIANCO A., *La nuova legge in materia di rimborsi elettorali: una rivincita dei partiti sulle coalizioni*, Forum di «Quaderni costituzionali», 31 luglio 2002, www.forumcostituzionale.it

BIN R., *La disciplina dei gruppi parlamentari*, in *Il Parlamento. Atti del XV convegno annuale AIC*, Firenze 12-14 ottobre 2000, Cedam, Padova, 2001.

BIN R., *Rappresentanza e Parlamento. I gruppi parlamentari e i partiti*, in atti del convegno *La democrazia dei partiti e la democrazia nei partiti*, Firenze, 19 ottobre 2007, in Forum di «Quaderni costituzionali», www.forumcostituzionale.it

BIN R., PITRUZZELLA G., *Diritto pubblico*, Giappichelli, Torino, 2004.

BISCARETTI DI RUFFÌA P., *I partiti nell'ordinamento costituzionale*, in «Il Politico», n. 1, 1950.

BISCARETTI DI RUFFÌA P., *La forma di governo parlamentare dell'Italia alla luce di un ventennio di attuazione costituzionale*, in *Studi per il ventesimo anniversario dell'Assemblea costituente*, vol. IV - *Aspetti del sistema costituzionale*, Vallecchi, Firenze, 1969.

BOCCACCINI G., *Sistema politico e regolamenti parlamentari*, Giuffrè, Milano, 1980.

BOCCACCINI G., *Più partiti in nome del bipartitismo*, in «Quaderni costituzionali», n. 3, 2000.

BONFIGLIO S., *Forme di governo e partiti politici*, Giuffrè, Milano, 1993.

BONFIGLIO S., *Costituzione e forma di governo nel quadro del processo di integrazione europea*, Philos edizioni, Roma, 1999.

BONFIGLIO S., *Il dibattito sulla trasformazione del Senato in Italia: un'ipotesi di riforma*, AIC, 24 febbraio 2004, www.associazionedeicostituzionalisti.it

BONFIGLIO S., *Modelli di partito e modelli istituzionali*, contributo al Seminario di ASTRID "I partiti nel nuovo sistema politico italiano", 30 gennaio 2009, www.astrid-online.it

BORRELLO R., *Il finanziamento pubblico dei partiti nella dinamica dello Stato di democrazia pluralista: riflessioni generali e caso italiano*, in *Scritti in onore di Gianni Ferrara*, Giappichelli, Torino, 2005.

BRUNO F., *I giuristi alla Costituente: l'opera di Costantino Mortati*, in *Scelte della Costituente e cultura giuridica*, DE SIERVO U. (a cura di), Il Mulino, Bologna, 1980.

CALISE M. (a cura di), *Come cambiano i partiti*, Il Mulino, Bologna, 1992.

CANITANO E., *Rappresentanza politica e gruppi parlamentari nella Costituzione spagnola del 1978*, in «Nomos – Le attualità nel diritto», n. 1, 2001.

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

CAPOTOSTI P. A., *Modello parlamentare e programmazione dei lavori*, in «Quaderni costituzionali», n. 1, 1982.

CARAVITA B., LUCIANI M., *Oltre la "democrazia bloccata". Ipotesi sui meccanismi elettorali*, in «Democrazia e diritto», n. 6, 1982.

CARAVITA B., *Per una legge elettorale che superi un bipolarismo coatto*, in «Federalismi», n. 7, 2007, www.federalismi.it

CARDARELLI I., *La disciplina dei gruppi parlamentari tra rappresentanza politica, finanziamento dei partiti e funzionalità delle Camere*, in «Diritto e società», n. 1, 1993.

CARDUCCI M., *L'accordo di coalizione*, Cedam, Padova, 1989.

CARLASSARE L. (a cura di), *Democrazia, rappresentanza, responsabilità*, Cedam, Padova, 2001.

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

CARETTI P., *Le svolte della politica italiana nelle riforme dei regolamenti parlamentari*, in *Storia d'Italia – Annali 17. Il Parlamento*, VIOLANTE L. (a cura di), PIAZZA F. (con la collaborazione di), Einaudi, Torino, 2001.

CAROCCI G., *Il Parlamento nella storia d'Italia*, Laterza, Bari, 1964.

CECCANTI S., *La forma di governo parlamentare in trasformazione*, Il Mulino, Bologna, 1997.

CECCANTI S., *Regolamenti parlamentari: un altro tassello di una riforma strisciante*, in «Quaderni costituzionali», n. 1, 1998.

CECCANTI S., *Nuova legge elettorale e riforma costituzionale: la coerenza c'è, ma non è una virtù*, in «Quaderni costituzionali», n. 1, 2006.

CECCANTI S., VASSALLO S. (a cura di), *Come chiudere la transizione: cambiamento, apprendimento e adattamento nel sistema politico italiano*, Il Mulino, Bologna, 2004.

CERMEL M., *La democrazia nei partiti*, Cedam, Padova, 2000.

CERMEL M., *Dal fallimento della legge truffa alla democrazia dell'alternanza, 1953-2003*, Cedam, Padova, 2003.

CERRI A., *Poteri dello Stato (conflitto tra)*, voce in *Enciclopedia giuridica Treccani*, vol. XXIII, Istituto della Enciclopedia Italiana, Roma, 1990.

CERRONI U., *Lo Stato democratico di diritto: modernità e politica*, Philos, Roma, 1998.

CERRONI FERINA G., *Partiti politici: una regolamentazione giuridica?*, in «Rassegna parlamentare», n. 2, 2007.

CHELI E., *Intorno al problema della regolazione dei partiti politici*, in «Studi senesi», n. 2, 1958.

CHELI E., *Spunti per una nuova disciplina in tema di finanza dei partiti*, in *Studi in onore di Vezio Crisafulli*, vol. II, Cedam, Padova, 1985.

CHIMENTI C., *I partiti politici*, in *Manuale di diritto pubblico – II. L'organizzazione costituzionale*, AMATO G. e BARBERA A. (a cura di), Il Mulino, Bologna, 1997.

CHIMENTI C., *Noi e gli altri. Compendio di diritto costituzionale italiano e di elementi comparativi – L'ordinamento italiano*, vol. I, Giappichelli, Torino, 2001.

CHIMENTI C., *Noi e gli altri. Compendio di diritto costituzionale italiano e di elementi comparativi – Sintesi di ordinamenti stranieri*, vol. II, parte I e II, Giappichelli, Torino, 2001.

CIANCIO A., *Partiti politici e gruppi parlamentari nell'ordinamento europeo*, in «Politica del diritto», n. 2, 2007.

CIANCIO A., *I gruppi parlamentari*, Giuffrè, Milano, 2008.

CIARLO P., intervento presente negli *Atti del convegno tenutosi a Cagliari il 25 settembre 1999 su: i gruppi nelle assemblee regionali nella tendenza della rappresentanza politica*, in *Rappresentanza politica e gruppi delle assemblee elettive*, COLARULLO E. (a cura di), Giappichelli, Torino, 2001.

CIARLO P., *Conclusioni* in *Rappresentanza politica e legge elettorale*, DE FIORES C. (a cura di), Giappichelli, Torino, 2007.

CIAURRO G. F., *Sulla natura giuridica dei gruppi parlamentari*, in *Studi per il ventesimo anniversario dell'Assemblea costituente*, vol. IV, Vallecchi, Firenze, 1969.

CIAURRO G. F., *I gruppi parlamentari*, in *Le istituzioni parlamentari*, Giuffrè, Milano, 1982.

CIAURRO L., *Art. 67*, in *Commentario alla Costituzione*, vol. II, BIFULCO R., CELOTTO A., OLIVETTI M. (a cura di), Utet Giuridica, Roma, 2006.

CIAURRO L., *I gruppi nella programmazione dei lavori e nel procedimento legislativo*, in *Studi pisani sul Parlamento*, ROSSI E. (a cura di), Edizioni Plus – Pisa University Press, Pisa, 2007.

COCCO F., *La costituzione dei gruppi parlamentari*, in «Democrazia e diritto», n. 3, 1977.

COLARULLO E. (a cura di), *Rappresentanza politica e gruppi delle assemblee elettive*, in *Atti del Convegno tenutosi a Cagliari il 25 settembre 1999*, Giappichelli, Torino, 2001.

COMPAGNA L., DEL PENNINO A., *Il principe indisciplinato: l'Italia dei partiti*, Rubettino, Soveria Mannelli, 2005.

COTTA M., *Gruppi parlamentari tra democrazia concertata e maggioritaria*, in «Biblioteca della libertà», n. 104, 1989.

COTTA M., *Il Parlamento nel sistema politico italiano. Mutamenti istituzionali e cicli politici*, in «Quaderni Costituzionali», n. 2, 1991.

COZZOLI V., *I gruppi parlamentari nella transizione del sistema politico-istituzionale: le riforme regolamentari della Camera dei deputati nella XIII legislatura*, in *Quaderno n. 25* del *Centro di ricerca sulle amministrazioni pubbliche "Vittorio Bachelet" della LUISS-Libera Università Internazionale degli Studi Sociali Guido Carli*, Giuffrè, Milano, 2002.

COZZOLI V., *La posizione del parlamentare e il ruolo dei gruppi*, in *Studi pisani sul Parlamento*, ROSSI E. (a cura di), Edizioni Plus - Pisa University Press, Pisa, 2007.

COZZOLI V., CASTALDI F., *I gruppi parlamentari alla Camera dei deputati tra rappresentanza democratica e funzionalità politico-parlamentare*, in *Il Parlamento del bipolarismo. Un decennio di riforme dei regolamenti delle Camere*, ARSAE, Il Filangeri, Jovene, Napoli, 2007.

CRISAFULLI V., *Per una teoria giuridica dell'indirizzo politico*, in *Studi urbinati. Serie A*, «Rivista di scienze giuridiche», Steu, Urbino, 1939.

CRISAFULLI V., *Per una Costituzione democratica*, in «Rinascita», n. 5, 1946.

CRISAFULLI V., *La sovranità popolare nella Costituzione italiana*, in *Scritti giuridici in memoria di V. E. Orlando*, vol. I, Cedam, Padova, 1957.

CRISAFULLI V., *Aspetti problematici del sistema parlamentare in Italia*, in *Studi in onore di Emilio Crosa*, vol. I, Giuffrè, Milano, 1960.

CRISAFULLI V., *Partiti e rappresentanza politica nella Costituzione*, in «Amministrazione civile», n. 2, 1958.

CRISAFULLI V., *La Costituzione della Repubblica italiana e il controllo democratico dei partiti*, in «Studi politici», n. 3, 1960.

CRISAFULLI V., *I partiti nella Costituzione*, in *Studi per il ventesimo anniversario dell'Assemblea costituente*, vol. II, Vallecchi, Firenze, 1969.

CRISAFULLI V., *Partiti, parlamento, governo*, in *Stato, popolo e governo: illusioni e delusioni costituzionali*, Giuffrè, Milano, 1985.

CUCCODORO E., *La costituzione che vive. Valori e patriottismo costituzionale 1948-2008*, Editoriale Scientifica S.r.l., Napoli, 2008.

CURRERI S., *La procedura di revisione dei regolamenti parlamentari*, Cedam, Padova, 1995.

CURRERI S., *I gruppi parlamentari nella XIII legislatura*, in «Rassegna parlamentare», n. 2, 1999.

CURRERI S., *Il voto segreto: questioni applicative e prospettive di riforma*, in «Rassegna parlamentare», n. 1, 2000.

CURRERI S., *Rappresentanza e mobilità parlamentare*, in *Democrazia, rappresentanza, responsabilità*, CARLASSARE L. (a cura di), Cedam, Padova, 2001.

CURRERI S., *Rappresentanza politica e mobilità parlamentare*, in *Percorsi e vicende attuali della rappresentanza e della responsabilità politica: atti del convegno, Milano, 16-17 marzo 2000*, ZANON N., BIONDI F. (a cura di), Giuffrè, Milano, 2001.

CURRERI S., *Il voto segreto: uso, abuso, eccezione*, in *Storia d'Italia – Annali 17. Il Parlamento*, VIOLANTE L. (a cura di), PIAZZA F. (con la collaborazione di), Einaudi, Torino, 2001.

CURRERI S., *Democrazia e rappresentanza politica: dal divieto di mandato al mandato di partito*, Firenze University Press, Firenze, 2004.

CURRERI S., *Il ruolo dei gruppi parlamentari tra fonti normative e prospettive politiche*, in *Rappresentanza politica, gruppi parlamentari, partiti – Il contesto italiano*, MERLINI S. (a cura di), vol. II, Giappichelli, Torino, 2004.

CURRERI S., *Partiti e gruppi parlamentari nell'ordinamento spagnolo*, Firenze University Press, Firenze, 2005.

CURRERI S., *I nuovi gruppi parlamentari tra problematiche giuridiche e prospettive politiche*, Forum di «Quaderni costituzionali», 24 aprile 2006, www.forumcostituzionale.it

CURRERI S., *I gruppi parlamentari nella XV legislatura*, in «Quaderni costituzionali», n. 3, 2006.

CURRERI S., *Rappresentanza politica e divieto di mandato imperativo nel progetto di riforma costituzionale*, in «Federalismi», n. 3, 2006, www.federalismi.it

CURRERI S., *Rappresentanza politica, sovranità popolare e "transfughismo" parlamentare: la "via" regolamentare*, intervento all'incontro dell'8 maggio 2007 su *Riforma elettorale, stabilità di governo e democrazia maggioritaria: la lunga transizione*, LUMSA, Palermo, 2007.

CURRERI S., *Partiti, coalizioni elettorali e gruppi parlamentari*, in *La legislazione elettorale italiana*, D'ALIMONTE R., FUSARO C. (a cura di), Il Mulino, Bologna, 2008.

CURRERI S., *Ancora sui gruppi parlamentari: tra speranze e realtà*, Forum di «Quaderni costituzionali», 9 gennaio 2008, www.forumcostituzionale.it

CURRERI S., *Le riforme regolamentari possibili*, Forum di «Quaderni costituzionali», 13 ottobre 2008, www.forumcostituzionale.it

CURRERI S., *Riforme dei regolamenti parlamentari e forma di governo*, in *Interna corporis degli organi costituzionali – Le proposte di riforma dei regolamenti parlamentari*, GIANFRANCESCO E., LUPO N. (a cura di), FLORÀ F. (con la collaborazione di), in «Osservatorio delle Fonti», fasc. n. 1/2009, www.osservatoriosullefonti.it

CURRERI S., FUSARO C., *Voto palese, voto segreto e forma di governo in trasformazione*, in *Il Parlamento del bipolarismo. Un decennio di riforme dei regolamenti delle Camere*, ARSAE, Il Filangeri, Jovene, Napoli, 2007.

D'ALFONSO R., *Oltre lo stato liberale: il progetto di Alfredo Rocco*, in «Il Politico», n. 3, 1999.

D'ALIMONTE R., CHIARAMONTE A. (a cura di), *Proporzionale ma non solo. Le elezioni politiche del 2006*, Il Mulino, Bologna, 2007.

D'ALOIA A., *Una riforma da riformare: la legge elettorale 270/2005*, in *Rappresentanza politica e legge elettorale*, DE FIORES C. (a cura di), Giappichelli, Torino, 2007.

D'ANDREA A., *Accordi di governo e regole di coalizione: profili costituzionali*, Giappichelli, Torino, 1991.

D'ANDREA A. (a cura di), *Verso l'incerto bipolarismo: il sistema parlamentare italiano nella transizione, 1987-1999*, Giuffrè, Milano, 1999.

D'ANDREA A., *Partiti politici ed evoluzione della forma di governo nell'ordinamento italiano*, in Forum di «Quaderni costituzionali», 5 novembre 2005, www.forumcostituzionale.it

D'ANDREA A., *L'insostenibile ragionevolezza della nuova legge elettorale*, in «Quaderni costituzionali», n. 1, 2006.

D'ANTONIO M., *Partito e partecipazione*, in *Indagine sul partito politico. La regolazione legislativa*, tomo primo, Giuffrè, Milano, 1966.

D'ANTONIO M., *La regolazione del partito politico*, in *Il partito politico di fronte allo Stato di fronte a se stesso*, Giuffrè, Milano, 1983.

DECARO BONELLA C., *I gruppi parlamentari nella XII legislatura*, in «Rassegna parlamentare», n. 2, 1996.

DECARO BONELLA C., *La struttura delle Camere*, in *Il diritto parlamentare*, MARTINES T., ID., LIPPOLIS V., MORETTI R., Maggioli, Bologna, 1996.

DE CESARE G. C., *La coalizione nella nuova forma di governo italiana*, in *Quaderni del seminario di studi e ricerche parlamentari Silvano Tosi*, n. 13, Giappichelli, Torino, 2002.

DE FELICE R., *Le interpretazioni del fascismo*, Laterza, Bari, 1969.

DE FIORES C. (a cura di), *Rappresentanza politica e legge elettorale*, Giappichelli, Torino, 2007.

DE VERGOTTINI G., *Diritto costituzionale comparato*, Cedam, Padova, 1999.

DE VERGOTTINI G., *Il regime della opposizione*, in *La Costituzione promessa. Governo del Premier e federalismo alla prova della riforma*, CALDERISI R., CINTIOLI F., PITRUZZELLA G. (a cura di), Rubettino, Soveria Mannelli, 2004.

DE VERGOTTINI G., *Revisione dei regolamenti parlamentari e istituzionalizzazione dell'opposizione*, AIC, 19 dicembre 2008, www.associazionedeicostituzionalisti.it

D'OTTAVIO G., *Tra bipolarismo e "Grande coalizione"*, in «Quaderni costituzionali», n. 1, 2006.

DI ANDREA C., *Sulle ultime modificazioni del Regolamento della Camera dei Deputati*, in «Rassegna parlamentare», n. 1, 1999.

DI CESARE R., *Nuove tendenze nella formazione dei gruppi parlamentari*, in «Quaderni costituzionali», n. 1, 2007.

DI CIOLO V., CIAURRO L., *Il diritto parlamentare nella teoria e nella pratica*, Giuffrè, Milano, 2003.

DI GIOVINE A., PIZZETTI F., *Nuove leggi elettorali e sistema politico*, in «Giurisprudenza costituzionale», n. 6, 1993.

DI GIOVINE A., SICARDI S., *Rappresentatività e governabilità: il dilemma delle macchine che fanno parlare il popolo*, in «Rivista di diritto costituzionale», n. 2, 1998.

DUVERGER M., *I partiti politici*, traduzione di CAMBIERI TOSI M., Edizioni di Comunità, Milano, 1961.

ELIA L., *Le commissioni parlamentari italiane nel procedimento legislativo*, in *Archivio Giuridico*, vol. CLX, fasc. 1-2, Società tipografica modenese, Antica tipografia Soliani, Modena, 1961.

ELIA L., *L'attuazione della Costituzione in materia di rapporti fra partiti e istituzioni*, in *Il ruolo dei partiti nella democrazia italiana*: *Cadenabbia, 18-19 settembre 1965, atti del Convegno di studio promosso dal Comitato regionale della Democrazia cristiana lombarda*, AA. VV., s.l., 1965.

ELIA L., *Governo (forme di)*, voce in *Enciclopedia del diritto*, vol. XIX, Giuffrè, Milano, 1970.

ELIA L., *A proposito di ridimensionamento del voto segreto*, in *Scritti in onore di Egidio Tosato*, vol. III, Giuffrè, Milano, 1984.

ESPOSITO C., *I partiti nella Costituzione italiana*, in *La Costituzione italiana. Saggi*, Cedam, Padova, 1954.

FABBRINI S., VASSALLO S., *Il governo: gli esecutivi nelle democrazie contemporanee*, Laterza, Roma - Bari, 1999.

FARNETI P., *Il sistema dei partiti dalla costituzione a oggi*, in *Attualità e attuazione della Costituzione*, AA. VV., Laterza, Roma - Bari, 1982.

FARNETI P., *Il sistema dei partiti in Italia 1946-1979*, Il Mulino, Bologna, 1983.

FERRARA G., *Il presidente di Assemblea parlamentare*, Giuffrè, Milano, 1965.

FERRARA G., *Art. 55*, in *Commentario della Costituzione*, tomo I, fondato da BRANCA G. e continuato da PIZZORUSSO A., Zanichelli, Bologna, 1992 e Soc. Ed. del Foro Italiano, Roma, 1984.

FERRI G. D., *Studi sui partiti politici*, Edizioni dell'Ateneo (Monografie dell'Istituto di diritto pubblico della Facoltà di giurisprudenza dell'Università degli studi di Roma), Roma, 1950.

FERRI G. D., *Ancora sui partiti politici*, in *Scritti in memoria di V. E. Orlando*, vol. I, Cedam, Padova, 1957.

FIORAVANTI M., *Costituzione, amministrazione e trasformazioni dello Stato*, in *Stato e cultura giuridica in Italia dall'Unità alla Repubblica*, SCHIAVONE A. (a cura di), Laterza, Roma, 1990.

FIORILLO V., *Strasburgo si adegua: le modifiche del regolamento parlamentare europeo in risposta al Trattato di Lisbona*, in Forum di «Quaderni costituzionali», 15 dicembre 2009, www.forumcostituzionale.it

FLORIDIA G. G., SICARDI S., *Le relazioni governo-maggioranza-opposizione nella prassi e nella evoluzione regolamentare e legislativa (1971-1991)*, in «Quaderni costituzionali», n. 2, 1991.

FLORIDIA G. G., SORRENTINO F., voce *Regolamenti parlamentari*, in *Enciclopedia del diritto*, vol. XXVI, Istituto della Enciclopedia italiana, Roma, 1991.

FLORIDIA G. G., *L'autonomia dei gruppi parlamentari nell'ambito dell'autonomia delle Camere*, in *Studi pisani sul Parlamento*, ROSSI E. (a cura di), Edizioni Plus - Pisa University Press, Pisa, 2007.

FONDRAZ L., *Les groupes parlementaires au Sénat sous la V République*, Decitre, Parigi, 2000.

FROSINI E. T., *È giunta l'ora di una legge sui partiti politici?*, in «Diritto e storia», n. 2, 2003.

FUSARO C., *I limiti della legislazione vigente*, in *La legislazione elettorale italiana*, D'ALIMONTE R., FUSARO C. (a cura di), Il Mulino, Bologna, 2008.

GALEOTTI S., *I partiti politici*, in *Verso una nuova Costituzione/Gruppo di Milano*, Giuffè, Milano, 1983.

GALEOTTI S., *Intervento*, in *I costituzionalisti e le riforme*, PANUNZIO S. (a cura di), Giuffè, Milano, 1983.

GALIZIA M., *Crisi di governo*, voce in *Enciclopedia del diritto*, vol. XI, Giuffrè, Milano, 1962.

GALIZIA M., *Fiducia parlamentare*, voce in *Enciclopedia del diritto*, vol. XVII, Giuffrè, Milano, 1968.

GALIZIA M., *Studi sui rapporti fra Parlamento e Governo*, Giuffrè, Milano, 1972.

GALIZIA M. (a cura di), *Forme di Stato e forme di Governo: nuovi studi sul pensiero di Costantino Mortati*, Giuffè, Milano, 2007.

GAMBINO S., *Partiti politici e forma di governo: finanziamento pubblico e trasformazione del partito politico*, Liguori, Napoli, 1977.

GARDINI G., *Libertà vs eguaglianza: la difficile regolamentazione della campagna elettorale*, in *La legislazione elettorale italiana*, D'ALIMONTE R., FUSARO C. (a cura di), Il Mulino, Bologna, 2008.

GARELLA F., *La posizione del parlamentare e il ruolo dei gruppi*, in *Studi pisani sul Parlamento*, ROSSI E. (a cura di), Edizioni Plus - Pisa University Press, Pisa, 2007.

GATTI C., *I gruppi parlamentari nella Germania occidentale e in Italia. Uno studio sull'istituzionalizzazione politica*, F. Angeli, Milano, 1986.

GATTI C., *Senato della Repubblica: una rivoluzione parlamentare?*, in «Quaderni costituzionali», n. 1, 1989.

GHISALBERTI C., *Storia costituzionale d'Italia 1848/1948*, Laterza, Bari, 1998.

GIANFRANCESCO E., CLEMENTI F., *L'adeguamento dei regolamenti parlamentari al sistema bipolare*, in *Per far funzionare il Parlamento. Quarantaquattro modeste proposte*, MANZELLA A., BASSANINI F. (a cura di), Collana "Quaderni di ASTRID", Il Mulino, Bologna, 2007.

GIANFRANCESCO E., *Parlamento e regolamenti parlamentari in epoca fascista*, in «Osservatorio delle Fonti», fasc. n. 2/2008, www.osservatoriosullefonti.it

GIANNITI L. *Gruppi e componenti politiche tra un sistema elettorale e l'altro*, in *Le regole del diritto parlamentare nella dialettica tra maggioranza e opposizione*, Luiss University Press - Pola s.r.l., Roma, 2007.

GIGLIOTTI A., *Pro e contro delle nuove leggi elettorali per la Camera ed il Senato*, AIC, 13 aprile 2006, www.associazionedeicostituzionalisti.it

GRISOLIA M. C., *Immunità parlamentari e Costituzione. La riforma del primo comma dell'art. 68 Cost.*, Cedam, Padova, 2000.

GROPPI T., *Forma di governo e sistemi elettorali in Italia*, in corso di pubblicazione, Fondazione ASTRID, 25 gennaio 2007, www.astrid-online.it

GUARDUCCI E., *La rappresentanza unitaria di coalizione*, in *Rappresentanza politica, gruppi parlamentari, partiti – Il contesto italiano*, MERLINI S. (a cura di), vol. II, Giappichelli, Torino, 2004.

GUERRIERI S., *Le idee costituzionali del PCF e del PCI all'indomani della liberazione*, in *Le idee costituzionali della Resistenza*, FRANCESCHINI C., GUERRIERI S., MONINA G. (a cura di), Fond. Basso, Ist. Gramsci, Ist. Sturzo, Pres. Cons. Ministri – Dip. per l'informazione e l'editoria, Roma, 1997.

GUIDI G., *Il Parlamento europeo: assemblea dei gruppi (considerazioni critiche e di diritto comparato alla luce del nuovo regolamento parlamentare)*, in «Dir. Com. e degli scambi intern.», 1982.

IANNELLO C., *Sistema elettorale e sistema politico. Brevi note a margine della legge 270 del 2005*, in *Rappresentanza politica e legge elettorale*, DE FIORES C. (a cura di), Giappichelli, Torino, 2007.

IGNAZI P., *Il potere dei partiti: la politica in Italia dagli anni Sessanta a oggi*, Laterza, Roma - Bari, 2002.

INGRAO P., *Il Parlamento italiano in trasformazione*, in «Nomos – Le attualità nel diritto», n. 2, 1997.

JEMOLO A. C., *La natura giuridica del P.N.F.*, in «Rivista di diritto pubblico», 1929.

LANCHESTER F., *Il problema del partito politico: regolare gli sregolati*, in *Rappresentanza, responsabilità e tecniche di espressione del suffragio: nuovi saggi sulle votazioni*, Bulzoni, Roma, 1990.

LANCHESTER F., *Stato (forme di)*, voce in *Enciclopedia del diritto*, vol. XLIII, Giuffrè, Milano, 1990.

LANCHESTER F., *L'innovazione istituzionale difficile: il dibattito sulla rappresentanza politica agli inizi della XI legislatura*, in «Rivista trimestrale di diritto pubblico», n. 4, 1992.

LANCHESTER F., *Riforme elettorali e forma di governo: riflessioni sulle innovazioni istituzionali e i pericoli delle «democrazie a basso rendimento»*, in *Riforme elettorali*, LUCIANI M., VOLPI M. (a cura di), Laterza, Roma - Bari, 1995.

LANCHESTER F., *L'innovazione istituzionale nella crisi di regime*, Bulzoni, Roma, 1996.

LANCHESTER F., *La riforma del Regolamento della Camera dei Deputati*, in *I costituzionalisti e le riforme. Una discussione sul progetto della Bicamerale per le riforme costituzionali*, Giuffrè, Milano, 1998.

LANCHESTER F. (a cura di), *Finanziamento della politica e corruzione*, Giuffrè, Milano, 2000.

LANCHESTER F., *Democrazia, rappresentanza, responsabilità*, in *Democrazia, rappresentanza, responsabilità*, CARLASSARE L. (a cura di), Cedam, Padova, 2001.

LAVAGNA C., *Il sistema elettorale nella Costituzione italiana*, in «Rivista trimestrale di diritto pubblico», n. 1, 1953.

LAVAGNA C., *Diritto costituzionale: vol. I. dottrine generali*, Giuffrè, Milano, 1957.

LAVAGNA C., *La rappresentanza politica nel mondo moderno*, in «Amministrazione civile», n. 10-11, 1958.

LAVAGNA C., *Comitati di Liberazione*, in *Enciclopedia Giuridica*, vol. VII, Istituto della Enciclopedia italiana, Roma, 1960.

LIJPHART A., *Electoral systems and party systems: a study of twenty-seven democracies 1945-1990*, Oxford University press, Oxford, 1994.

LIPPOLIS V., *Maggioranza, opposizione e governo nei regolamenti e nelle prassi parlamentari dell'età repubblicana*, in *Storia d'Italia – Annali 17. Il Parlamento*, VIOLANTE L. (a cura di), PIAZZA F. (con la collaborazione di), Einaudi, Torino, 2001.

LIPPOLIS V., *I partiti nelle istituzioni repubblicane*, in «Rassegna parlamentare», n. 4, 2003.

LIPPOLIS V., *La riforma del regolamento della Camera dei deputati del 1997 e il Parlamento del bipolarismo*, in *Il Parlamento del bipolarismo. Un decennio di riforme dei regolamenti delle Camere*, ARSAE, Il Filangeri, Jovene, Napoli, 2007.

LIPPOLIS V., *Partiti maggioranza opposizione*, Jovene, Napoli, 2007.

LIPPOLIS V., *Riforma della legge elettorale e forma di governo*, in «Quaderni costituzionali», n. 2, 2007.

LIPPOLIS V., *Regolamenti parlamentari, forma di governo, innovazione istituzionale*, in Forum di «Quaderni costituzionali», 15 novembre 2008, www.forumcostituzionale.it

LUPO N., *Una ripresa degli studi sul parlamento?*, in «Quaderni costituzionali», n. 2, 2003.

LUPO N., *I regolamenti parlamentari nelle "retrovie" del diritto costituzionale*, in *Studi pisani sul Parlamento*, ROSSI E. (a cura di), Edizioni Plus - Pisa University Press, Pisa, 2007.

LUPO N., *Qualche indicazione per una riforma dei regolamenti parlamentari*, in ASTRID Rassegna n. 75, 14 luglio 2008, www.astrid-online.it

LUPO N., *Per l'armonizzazione delle regole di Camera e Senato*, in *Per far funzionare il Parlamento. Quarantaquattro modeste proposte*, BASSANINI F., MANZELLA A. (a cura di), Collana "Quaderni di ASTRID", Il Mulino, Bologna, 2008.

MANETTI M., *Regolamenti parlamentari*, voce in *Enciclopedia del diritto*, vol. XXXIX, Giuffrè, Milano, 1988.

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

MANNINO A., TOSI S., *Diritto parlamentare*, Giuffrè, Milano, 1999.

MANZELLA A., *Riforme istituzionali e leggi elettorali*, in *Annali dell'Istituto La Malfa*, vol. III, Grafica editrice romana, Roma, 1987.

MANZELLA A., *Il Parlamento*, Il Mulino, Bologna, 1991.

MANZELLA A., *Il Parlamento*, Il Mulino, Bologna, 2003.

MANZELLA A., BASSANINI F. (a cura di), *Per far funzionare il Parlamento. Quarantaquattro modeste proposte*, Collana "Quaderni di ASTRID", Il Mulino, Bologna, 2007.

MARANINI G., *Miti e realtà della democrazia*, Edizioni di Comunità, Milano, 1958.

MARCELLI F. (a cura di), *Dai competitori elettorali ai gruppi parlamentari. Le regole ed i risultati in 11 paesi*, Dossier del Servizio Studi del Senato della Repubblica, n. 245, 2008, www.senato.it

MARSOCCI P., *I gruppi parlamentari in Spagna*, in *Rappresentanza politica, gruppi parlamentari, partiti – Il contesto europeo*, MERLINI S. (a cura di), vol. I, Giappichelli, Torino, 2001.

MARSOCCI P., *La disciplina dei gruppi parlamentari*, in *Rappresentanza politica, gruppi parlamentari, partiti – Il contesto italiano*, MERLINI S. (a cura di), vol. II, Giappichelli, Torino, 2004.

MARTINELLI R., RIGHI M. (a cura di), *La politica del partito comunista nel periodo costituente*, Ed. Riuniti, Roma, 1992.

MARTINES T., *Contributo ad una teoria giuridica delle forze politiche*, Giuffrè, Milano, 1957.

MARTINES T., *Indirizzo politico*, voce in *Enciclopedia del diritto*, vol. XXI, Giuffrè, Milano, 1971.

MARTINES T., *Partiti, sistema di partiti, pluralismo*, in «Studi parlamentari e di politica costituzionale», n. 43-44, 1979.

MASSARI O., *I partiti politici in Gran Bretagna tra organizzazione interna e "modello Westminster"*, in «Quaderni costituzionali», n. 2, 1992.

MASSARI O., *I partiti politici nelle democrazie contemporanee*, Laterza, Roma - Bari, 2004.

MASSARI O., *Partiti, bipolarismo e democrazia maggioritaria in Italia*, in *Scritti in onore di Umberto Cerroni*, Manni, Lecce, 2004.

MAZZONI HONORATI M. L., *Diritto parlamentare*, Giappichelli, Torino, 2001.

MERLINI S., *Natura e collocazione dei gruppi parlamentari in Italia*, in *Rappresentanza politica, gruppi parlamentari, partiti – Il contesto italiano*, vol. II, ID. (a cura di), Giappichelli, Torino, 2004.

MERLINI S. (a cura di), *Rappresentanza politica, gruppi parlamentari, partiti – Il contesto italiano*, vol. II, Giappichelli, Torino, 2004.

MERLINI S., *La forma di governo nella riforma costituzionale*, Forum di «Quaderni costituzionali», 18 settembre 2004, www.forumcostituzionale.it

MIDIRI M., *Le fonti di autorganizzazione parlamentari e governative*, in *I rapporti tra Parlamento e Governo attraverso le fonti del diritto. La prospettiva della giurisprudenza costituzionale. Atti del convegno, Napoli, 12 e 13 maggio 2000*, COCOZZA V., STAIANO S. (a cura di), Giappichelli, Torino, 2001.

MIDIRI M., *Regolamento e prassi parlamentare: le aspettative dei soggetti politici*, in «Studi parlamentari e di politica costituzionale», n. 147-148, 2005.

MINGHETTI M., *I partiti politici e la ingerenza loro nella giustizia e nell'amministrazione*, Zanichelli, Bologna, 1881.

MORALES ARROYO J. M., *Los grupos parlamentarios en la Cortes Generales*, CEC, Madrid, 1990.

MORANDI C., *I partiti politici nella storia d'Italia*, Le Monnier, Firenze, 1971.

MORETTI R., *Art. 67*, in *Commentario breve della Costituzione*, CRISAFULLI V. e PALADIN L. (a cura di), Cedam, Padova, 1960.

MORRONE A., *Quale modello di Governo nella riforma del regolamento della Camera dei Deputati?*, in «Quaderni costituzionali», n. 3, 1998.

MORTATI C., *La Costituzione in senso materiale*, Giuffrè, Milano, 1940.

MORTATI C., *Note introduttive a uno studio sui partiti politici nell'ordinamento italiano*, in *Scritti giuridici in memoria di V. E. Orlando*, vol. II, Cedam, Padova, 1957.

MORTATI C., *I diritti pubblici subiettivi*, in *Raccolta di scritti*, vol. I, Giuffrè, Milano, 1972.

MORTATI C., *Problemi di diritto pubblico nell'attuale esperienza costituzionale repubblicana*, in *Raccolta di scritti*, vol. III, Giuffrè, Milano, 1972.

MORTATI C., *La rappresentanza di categoria (1949)*, in *Raccolta di scritti*, vol. IV, Giuffrè, Milano, 1972.

MORTATI C., *Problemi di politica costituzionale*, in *Raccolta di scritti*, vol. IV, Giuffrè, Milano, 1972.

MORTATI C., *Lezioni sulle forme di governo*, Cedam, Padova, 1973.

MORTATI C., *Istituzioni di diritto pubblico*, vol. II, Cedam, Padova, 1976.

MORTATI C., *Art. 67*, in *Commentario della Costituzione*, diretto da BRANCA G., Zanichelli, Bologna, 1984.

NEGRI A., *Alcune riflessioni sullo "Stato dei partiti"*, in «Rivista trimestrale di diritto pubblico», n. 1, 1964.

NEGRI G., *Profilo del gruppo parlamentare nel secondo novecento*, in *Il Parlamento nella Costituzione e nella realtà: atti, regolamenti e prassi della Camera nella VII legislatura*, Giuffrè, Milano, 1979.

NEGRI G., *Gli statuti dei partiti ed i nuovi orientamenti della vita politica italiana*, in *Il partito politico di fronte allo Stato di fronte a se stesso*, Giuffrè, Milano, 1983.

NEGRI G., CIAURRO G. G., *Gruppi parlamentari*, voce in *Enciclopedia giuridica*, vol. XV, Istituto della Enciclopedia italiana, Roma, 1989.

NOCILLA D., CIAURRO L., *Rappresentanza politica*, in *Enciclopedia del diritto*, vol. XXXVIII, Giuffrè, Milano, 1987.

NOCILLA D., *Il libero mandato parlamentare*, in *Il Parlamento. Atti del XV convegno annuale AIC*, Firenze 12-14 ottobre 2000, Cedam, Padova, 2001.

ORLANDO V. E., *Sui partiti politici. Saggio di una sistemazione scientifica e metodica*, in *Scritti giuridici varii (1941-1952)*, Giuffrè, Milano, 1955.

ORTONA G., *La scelta del sistema elettorale: cosa fanno gli altri? E cosa dicono gli esperti?*, in «Costituzionalismo», 5 settembre 2007, www.costituzionalismo.it

OSTROGORSKI M. Y., *La democrazia e i partiti politici*, QUAGLIARIELLO G. (a cura di), Rusconi, Milano, 1991.

PACE A., *Processi costituenti italiani 1996-97*, in *La riforma costituzionale nel progetto della Commissione bicamerale*, in «Diritto Pubblico», n. 3, Roma, 1997.

PALADIN L., *Il problema della rappresentanza nello Stato fascista*, in *Studi in memoria di Carlo Esposito*, vol. II, Cedam, Padova, 1972.

PALADIN L., *Diritto costituzionale*, III ed., Cedam, Padova, 1998.

PASQUINO G., *Istituzioni, partiti, lobbies*, Laterza, Roma - Bari, 1988.

PASQUINO G., *Art. 49*, in *Commentario della Costituzione*, fondato da BRANCA G. e continuato da PIZZORUSSO A., Zanichelli, Bologna, 1992 e Soc. Ed. del Foro Italiano, Roma, 1992.

PASQUINO G., *Rappresentanza e interessi*, in *Rappresentanza e democrazia*, Laterza, Roma, 1992.

PASQUINO G., *Il sistema politico italiano*, Il Mulino, Bologna, 2002.

PEDULLÀ L., *Sull'evoluzione (o involuzione?) dei gruppi misti nel sistema parlamentare italiano*, in «Rassegna parlamentare», n. 3, 2005.

PERNICIARO G., *L'istituzionalizzazione del ruolo dell'opposizione: profili organizzativi*, in *Interna corporis degli organi costituzionali – Le proposte di riforma dei regolamenti parlamentari*,

GIANFRANCESCO E., LUPO N. (a cura di), FLORÀ F. (con la collaborazione di), in «Osservatorio delle Fonti», fasc. n. 1/2009, www.osservatoriosullefonti.it

PERTICI A., *Il Parlamento tra Governo e Governo-ombra: prime note sulle recenti proposte di modifica dei regolamenti*, AIC, 22 luglio 2008, www.associazionedeicostituzionalisti.it

PERTICI A., *La riforma dei regolamenti parlamentari a Costituzione invariata nelle proposte della XVI legislatura*, in *Interna corporis degli organi costituzionali – Le proposte di riforma dei regolamenti parlamentari*, GIANFRANCESCO E., LUPO N. (a cura di), FLORÀ F. (con la collaborazione di), in «Osservatorio delle Fonti», fasc. n. 1/2009, www.osservatoriosullefonti.it

PERTICONE G., *Lo Stato ed il partito*, in « Il Politico», n. 1, 1952.

PERTICONE G., *Partito politico*, voce in *Novissimo Digesto italiano*, vol. XII, Unione Tipografico – Editrice Torinese, Torino, 1965.

PETTA P., *La natura giuridica degli accordi tra partiti politici*, in «Rivista di diritto del lavoro», n. 1, 1968.

PETTA P., *Gruppi parlamentari e partiti politici*, in «Rivista italiana per le scienze giuridiche», 1970.

PETTA P., *Le ideologie costituzionali nella sinistra italiana (1982-1971)*, Savelli, Roma, 1975.

PINELLI C., *Discipline e controlli sulla "democrazia interna" dei partiti*, Cedam, Padova, 1984.

PINELLI C., *Commento alla sentenza della Corte costituzionale n. 187 del 1990*, in «Giurisprudenza costituzionale», n. 57, 1990.

PINELLI C., *Problemi e prospettive per la forma di governo*, in «Diritto pubblico», n. 3, 1997.

PINELLI C., *Comitati di Liberazione Nazionale*, in *Enciclopedia Giuridica*, vol. VI, Istituto della Enciclopedia italiana, Roma, 1998.

PINELLI C., *Il punto su disciplina e finanziamento dei partiti*, in «Diritto pubblico», n. 1, 2000.

PINELLI C., *Il dibattito sui partiti: disciplina e qualità della democrazia*, in «Quaderni costituzionali», n. 4, 2006.

PINELLI C., *Le spese elettorali: limiti, controlli, rimborsi, sanzioni*, in *La legislazione elettorale italiana*, D'ALIMONTE R., FUSARO C. (a cura di), Il Mulino, Bologna, 2008.

PIRETTI M., *Il rapporto Costituente-Paese nelle relazioni dei prefetti, nelle lettere alla Costituente e nella stampa di opinione*, in *La fondazione della Repubblica*, CHELI E. (a cura di), Il Mulino, Bologna, 1979.

PIZZORUSSO A., *I gruppi parlamentari come soggetti di diritto. Pagine di un saggio giuridico*, Pacini Mariotti, Pisa, 1969.

PIZZORUSSO A., *Le stagioni della Costituzione*, in *Commentario della Costituzione*, fondato da BRANCA G. e continuato da ID., Zanichelli, Bologna e Soc. Ed. del Foro Italiano, Roma, 1995.

PLACANICA A., SANDOMENICO A., *Le funzioni dei gruppi parlamentari*, in *Rappresentanza politica, gruppi parlamentari, partiti – Il contesto italiano*, vol. II, MERLINI S. (a cura di), Giappichelli, Torino, 2004.

POLITANO I. W., *Il rapporto tra il partito politico e il gruppo parlamentare*, in «L'Amministrazione italiana», n. 10, 1988.

POMBENI P., *Il problema del partito politico nell'Enciclopedia giuridica italiana*, in *Enciclopedia e sapere scientifico: il diritto e le scienze sociali nell'Enciclopedia giuridica italiana*, Il Mulino, Bologna, 1990.

POMBENI P., *La rappresentanza politica*, in *Storia dello Stato italiano dall'unità a oggi*, ROMANELLI R. (a cura di), Donzelli, Roma, 1995.

PREDIERI A. (a cura di), *Il parlamento nel sistema politico italiano*, Edizioni di Comunità, Milano, 1975.

QUAGLIARIELLO G. (a cura di), *La sconfitta del moderno principe: la partitocrazia in Italia dalle origini al crollo della Prima Repubblica*, Biblioteca dell'immagine, Roma, 1993.

RANELLETTI O., *Concetto delle persone giuridiche pubbliche amministrative*, in «Rivista di diritto pubblico», n. 1, 1916.

RAVENNA D., *Note e spunti in materia parlamentare*, in «Amministrazione in cammino», 17 giugno 2009, www.amministrazioneincammino.it

RESCIGNO F., *Il diritto di associazione in partiti politici e il finanziamento della politica*, in *I diritti costituzionali*, vol. II, NANIA R. e RIDOLA P. (a cura di), Giappichelli, Torino, 2001.

RESCIGNO G. U., *Gruppi parlamentari*, voce in *Enciclopedia del diritto*, vol. XIX, Giuffrè, Milano, 1969.

RESCIGNO G. U., *La riforma regolamentare alla Camera*, in «Quaderni costituzionali», n. 1, 1981.

RESCIGNO G. U., *Potere politico e sistema dei partiti: limitare il sovrano*, in «Politica del diritto», n. 1, 1984.

RESCIGNO G. U., *Nuovi e vecchi partiti e l'art. 49 della Costituzione*, in *Lo stato delle istituzioni in Italia. Problemi e prospettive*, AA. VV., Giuffrè, Milano, 1994.

RESCIGNO G. U., *Revisione della Costituzione o nuova Costituzione?*, in *La riforma costituzionale nel progetto della Commissione bicamerale*, in «Diritto Pubblico», n. 3, Roma, 1997.

RESCIGNO G. U. (a cura di), *Ipotesi di progetto di legge. Disposizioni sui partiti politici*, ISLE, in «Rassegna parlamentare», n. 3, 1999.

RESCIGNO P., *L'attività di diritto privato dei gruppi parlamentari*, nota alla sentenza del Tribunale di Roma 29 aprile 1960, in «Giurisprudenza costituzionale», 1961.

RESTA D., *Saggi sui gruppi parlamentari: i gruppi parlamentari nella Costituzione, nei regolamenti parlamentari, negli statuti dei partiti politici*, Grafica 2000, Città di Castello, 1983.

RIDOLA P., *Partiti politici*, voce in *Enciclopedia del diritto*, vol. XXXII, Giuffrè, Milano, 1982.

RIDOLA P., *Democrazia pluralistica e libertà associative*, Giuffrè, Milano, 1987.

RIDOLA P., *Divieto di mandato imperativo e pluralismo politico*, in *Scritti in onore di Vezio Crisafulli*, vol. II, Cedam, Padova, 1985.

RIDOLA P., *Art. 49*, in *Commentario breve alla Costituzione*, CRISAFULLI V. e PALADIN L. (a cura di), Cedam, Padova, 1990.

RIDOLA P., *Democrazia e rappresentanza nel pensiero di Costantino Mortati*, in *Il pensiero giuridico di Costantino Mortati*, GALIZIA M., GROSSI P. (a cura di), Giuffrè, Milano, 1990.

RIDOLA P., *Principio costituzionale pluralistico e mutamento della forma-partito*, in *Lo stato delle istituzioni in Italia. Problemi e prospettive*, AA. VV., Giuffrè, Milano, 1994.

RIDOLA P., *Diritti di libertà e costituzionalismo*, Giappichelli, Torino, 1997.

RIDOLA P., *L'esperienza costituente come problema storiografico: bilancio di un cinquantennio*, in *Studi in onore di Leopoldo Elia*, vol. I, Giuffrè, Milano, 1999.

RIDOLA P., *Finanziamento della politica ed uguaglianza delle chances*, in «Nomos – Le attualità nel diritto», n. 1, 1999.

RIDOLA P., *L'evoluzione storico-costituzionale del partito politico*, relazione al XXIII Convegno annuale AIC, Alessandria, 17 e 18 ottobre 2008, www.associazionedeicostituzionalisti.it

RIVOSECCHI G., *Regolamenti parlamentari e forma di governo nella XIII legislatura*, Giuffrè, Milano, 2002.

RIZZONI G., *Un nuovo tentativo di "stabilizzazione dell'opposizione": lo statuto della coalizione parlamentare dell'Ulivo*, AIC, 7 febbraio 2003, www.associazionedeicostituzionalisti.it

ROMANO S., *Principi di diritto costituzionale generale*, Giuffrè, Milano, 1947.

ROSA F., *Il Parlamento all'ombra del Governo in due recenti proposte di modifica dei regolamenti parlamentari*, in «Osservatorio delle Fonti», fasc. n. 3/2008, www.osservatoriosullefonti.it

ROSSANO C., *Partiti e Parlamento nello Stato contemporaneo*, Jovene, Napoli, 1972.

ROSSANO C., *Partiti politici*, voce in *Enciclopedia giuridica Treccani*, vol. XXII, Istituto della Enciclopedia Italiana, Roma, 1990.

ROSSI E., *I partiti politici*, Laterza, Roma - Bari, 2007.

ROSSI E. (a cura di), *Studi pisani sul Parlamento*, Edizioni Plus – Pisa University Press, Pisa, 2007.

RUBECHI M., *Dai partiti ai gruppi parlamentari: le proposte di modificazione dei regolamenti delle Camere nella XVI legislatura*, in *Interna corporis degli organi costituzionali – Le proposte di riforma dei regolamenti parlamentari*, GIANFRANCESCO E., LUPO N. (a cura di), FLORÀ F. (con la collaborazione di), in «Osservatorio delle Fonti», fasc. n. 1/2009, www.osservatoriosullefonti.it

RUFFILLI R. (a cura di), *Cultura e partiti nell'età della Costituente*, Il Mulino, Bologna, 1979.

SAITTA A., *Sulle proposte di modifica dei regolamenti parlamentari ad inizio di XVI legislatura*, AIC, 29 ottobre 2008, www.associazionedeicostituzionalisti.it

SARTORI G., *Teoria dei partiti e caso italiano*, SugarCo, Milano, 1982.

SAVIGNANO A., *I gruppi parlamentari*, Morano, Napoli, 1965.

SBAILÒ C., *Democrazia bipolare e statuto dell'opposizione: un quadro ancora incerto*, in Forum di «Quaderni costituzionali», 23 marzo 2009, www.forumcostituzionale.it

SCOPPOLA P., *La Repubblica dei partiti: evoluzione e crisi di un sistema politico, 1945-1996*, Il Mulino, Bologna, 2006.

SICARDI S., *Parlamento (organizzazione e funzionamento)*, in *Digesto delle discipline pubblicistiche*, vol. X, Utet, Torino, 1995.

SICARDI S., *Artt. 67* e *68*, in *Stato della Costituzione*, NEPPI MODONA G. (a cura di), Giuffrè, Milano, 1998.

SICARDI S., *Il fascismo in Parlamento: lo svuotamento della rappresentanza generale*, in *Storia d'Italia – Annali 17*, Einaudi, Torino, 2001.

SILVESTRI G., *I gruppi parlamentari tra pubblico e privato*, in *Studi per Lorenzo Campagna*, vol. II, Giuffrè, Milano, 1980.

SILVESTRI G., *Le garanzie della Repubblica*, Giappichelli, Torino, 2009.

SILVESTRI G., *Dal potere ai principi: libertà e uguaglianza nel costituzionalismo contemporaneo*, Laterza, Roma - Bari, 2009.

SPADARO A., *Riflessioni sul mandato imperativo di partito*, in «Studi di politica costituzionale», n. 67, 1985.

SPADARO A. (a cura di), *Le trasformazioni costituzionali nell'età della transizione*, Giappichelli, Torino, 2000.

STROPPIANA L., *Parlamento. Le più recenti modifiche dei regolamenti parlamentari: una prima rassegna*, in «Quaderni costituzionali», n. 2, 1999.

STROPPIANA L., *La riforma dei regolamenti parlamentari: un processo non ancora concluso?*, in «Quaderni costituzionali», n. 1, 2000.

TOSI S., *Diritto parlamentare*, Giuffrè, Milano, 1993.

TESAURO A., *I gruppi parlamentari*, in «Rassegna di Diritto Pubblico», n. 2, 1967.

TESAURO A., *Il Parlamento, i partiti e i gruppi parlamentari secondo la Costituzione italiana e alla luce dell'esperienza parlamentare*, in *Studi di C. E. Ferri*, Giuffrè, Milano, 1973.

TRAVERSA S., CASU A. (a cura di), *Il Parlamento nella transizione*, ISLE, Giuffrè, Milano, 1998.

TRAVERSO C. E., *La genesi storico-politica della disciplina dei partiti nella Costituzione italiana*, in «Il Politico», n. 2, 1968.

TRAVERSO C. E., *Partito politico e ordinamento costituzionale*: *contributo alla determinazione della natura giuridica del partito politico*, Giuffrè, Milano, 1983.

UNGARI P., *Profilo storico del diritto parlamentare in Italia*, Carucci, Roma, 1971.

VASSALLO S., *Il governo di partito in Italia, 1943-1993*, Il Mulino, Bologna, 1994.

VERZICHELLI L., *I gruppi parlamentari dopo il 1994. Fluidità e riaggregazioni*, in «Rivista italiana di scienza politica», n. 26, 1996.

VERZICHELLI L., *I gruppi parlamentari dalla XIII alla XIV legislatura. Verso la stabilità maggioritaria?*, in «Politica in Italia», 2002.

VINCENTI C., *L'iniziativa legislativa dell'opposizione nel sistema maggioritario. Verso una nuova tendenza?*, in *Studi pisani sul Parlamento*, ROSSI E. (a cura di), Edizioni Plus − Pisa University Press, Pisa, 2007.

VIVALDI E., *I gruppi parlamentari nella transizione del sistema politico-costituzionale*, in *Studi pisani sul Parlamento*, ROSSI E. (a cura di), Edizioni Plus − Pisa University Press, Pisa, 2007.

VIOLANTE L., *Premessa*, in *Modificazioni del Regolamento della Camera dei Deputati approvate dall'Assemblea nel 1997*, XIII leg., Camera dei Deputati (a cura della), Roma, 1998.

VIOLANTE L. (a cura di), *Il Parlamento*, in *Annali della Storia d'Italia*, vol. LXVII, Einaudi, Torino, 2001.

VIRGA P., *Il partito nell'ordinamento giuridico*, Giuffrè, Milano, 1948.

VIRGA P., *Diritto costituzionale*, IX ed., Giuffrè, Milano, 1979.

WALINE J., *Les groupes parlementaires en France*, in «Rev. Dr. Publ. Sc. Pol.», 1961.

ZAGREBELSKY G., *La sovranità e la rappresentanza politica*, in *Lo stato delle istituzioni italiane*, AA. VV., Giuffrè, Milano, 1994.

ZAMPETTI P. L., *Dallo Stato liberale allo Stato dei partiti. La rappresentanza politica*, Giuffrè, Milano, 1973.

ZANON N., *Il libero mandato parlamentare. Saggio critico sull'art. 67 della Costituzione*, Giuffrè, Milano, 1991.

ZANON N., *Parlamentare (status di)*, in *Digesto delle discipline pubblicistiche*, vol. X, Utet, Torino, 1995.

ZANON N., *La rappresentanza della nazione e il libero mandato parlamentare*, in *Storia d'Italia – Annali 17. Il Parlamento*, VIOLANTE L. (a cura di), PIAZZA F. (con la collaborazione di), Einaudi, Torino, 2001.

ZANON N., *Il divieto di mandato imperativo e la rappresentanza nazionale: autopsia di due concetti*, in *Percorsi e vicende attuali della rappresentanza e della responsabilità politica*, Giuffrè, Milano, 2001.

Roma, 24 febbraio 2010