

L'EFFETTO SUI GRUPPI DI CAMERA E SENATO DELLA ROTTURA
TRA AZIONE E ITALIA VIVA, TRA ASIMMETRIE (REGOLAMENTARI)
E SIMMETRIE (NELLA PRASSI APPLICATIVA)*

LUCA BARTOLUCCI**, NICOLA LUPO***

Sommario

1. Premessa. – 2. Gli effetti alla Camera: la formazione di due nuovi gruppi “in deroga”, sulla base del parere della Giunta per il regolamento del 15 novembre 2023. – 2.1. La formazione di gruppi “in deroga” anche da parte di partiti presentatisi congiuntamente alle elezioni. – 2.2 Le ripercussioni sulla composizione dell’Ufficio di Presidenza e la sua integrazione con due nuovi segretari. – 3. Gli effetti in Senato: la mediazione proposta dal Presidente e la formazione di una nuova componente politica del gruppo misto, con la neutralizzazione delle conseguenze finanziarie. – 3.1. La scissione tra Azione e Italia Viva come caso di rottura di una coalizione elettorale, anziché come formazione di un nuovo gruppo in corso di legislatura. – 3.2. La votazione contestata sul cambio di denominazione del gruppo e l’incertezza sull’organo chiamato a valutarla. – 3.3. La disapplicazione della disposizione finale della riforma del regolamento del Senato volta a penalizzare i cambi di gruppo. – 3.4. La formazione di una nuova componente politica in seno al gruppo misto, pur nel silenzio del regolamento – 4. Conclusioni: sui movimenti del quadro partitico e la difficoltà di disciplinarli con norme di regolamento parlamentare, specie se non omogenee tra le due Camere.

Abstract

The article analyses the effect on the Chamber of Deputies and the Senate of the rupture between the political parties of “Azione” and “Italia Viva”, happened in Fall 2023. The consequences of the breakdown of the agreement between the two political parties determined the end of the single parliamentary groups that, both in the Chamber of Deputies and in the Senate, had been formed at the beginning of the nineteenth legislature. The rules on groups have been put to the test following the reduction in the number of parliamentarians and, therefore, above all the new rules on the constitution of groups in the Senate, which between 2017 and 2022 provided for a much more complex discipline on the subject than in the Chamber of Deputies: in both houses of Parliament, the Committees for the Rules of Procedure were involved and in the Senate the solution was found as a result of the mediation of the President of the Assembly, with an arbitral “La Russa award”. The asymmetry in the rules has produced results that are partly different: in the Chamber of Deputies there was the constitution of two parliamentary groups “in derogation” (with the addition of two members, one from the new group and one from the majority, to the Bureau), while in the Senate “Italia Viva” remained as a group and “Azione” was constituted as a political component of the mixed group.

Suggerimento di citazione

L. BARTOLUCCI, N. LUPO, *L’effetto sui gruppi di Camera e Senato della rottura tra Azione e Italia Viva, tra asimmetrie (regolamentari) e simmetrie (nella prassi applicativa)*, in *Osservatorio sulle fonti*, n. 3/2023. Disponibile in: <http://www.osservatoriosullefonti.it>

* Il presente scritto è frutto della stretta collaborazione tra i due autori. Ad ogni modo, Luca Bartolucci è autore dei §§ 3, 3.1, 3.2, 3.3; Nicola Lupo dei §§ 1, 2, 2.1, 2.2; le conclusioni, infine, sono state redatte congiuntamente.

** Lecturer in Diritto pubblico presso la Luiss School of Government e dottore di ricerca in Teoria dello Stato e Istituzioni politiche comparate presso l’Università La Sapienza di Roma.

Contatto: lbartolucci@luiss.it

*** Professore ordinario di Diritto delle Assemblee elettive e direttore del CESP-Centro studi sul Parlamento presso la Luiss Guido Carli di Roma.

Contatto: nlupo@luiss.it

1. Premessa

Che l'accordo tra le formazioni politiche guidate da Carlo Calenda (Azione) e Matteo Renzi (Italia Viva), raggiunto all'immediata vigilia delle elezioni politiche del 25 settembre 2022, fosse destinato a una breve durata non era difficile da pronosticare. La rottura si è in effetti realizzata a meno di un anno dalle elezioni, in cui le due formazioni si erano presentate con una lista comune, corrispondente ad un contrassegno unitario, ma composito: comprendente, nella parte superiore, i simboli equidimensionati dei due partiti e, nella parte inferiore, la dizione "Calenda", in caratteri grandi, e quella "Renew Europe", più in basso e in caratteri più piccoli¹. E si è realizzata, come anche qui ci si poteva immaginare, in forme plateali, con accuse reciproche tra i *leader* delle due formazioni via *social media*, e non solo, dopo mesi di polemiche più o meno striscianti.

Il riflesso di questa rottura si è evidentemente avvertito sui gruppi parlamentari unici che, sia alla Camera, sia al Senato, si erano formati all'inizio della XIX legislatura, in continuità con l'accordo elettorale (entrambi denominati "Azione-Italia Viva-Renew Europe"). Le conseguenze della rottura dell'accordo tra le due formazioni politiche si sono dunque prodotte anche all'interno del Parlamento e, in particolare, sul destino di tali gruppi, che tradizionalmente si ritengono essere la proiezione, in quella sede, dei partiti politici.² Come si vedrà, tuttavia, i percorsi e, in qualche modo, anche gli esiti sono stati parzialmente divergenti nei due rami del Parlamento, sia perché diversa era la composizione dei due gruppi (con la componente di Azione minoritaria al Senato, ma maggioritaria alla Camera), sia perché la disciplina per la formazione dei gruppi e per la mobilità parlamentare è ormai, specie dopo le novelle apportate nel regolamento del Senato nel 2017 e nel 2022, notevolmente differente.

L'applicazione di queste due discipline a un fenomeno come quello di una rottura in parti quasi eguali di un'alleanza politico-elettorale ha dato luogo a non pochi problemi interpretativi, affrontati in plurime sedute delle due Giunte per il regolamento svoltesi tra la fine di ottobre e la metà di novembre 2023, che vale la pena qui provare a ricostruire e ad analizzare criticamente. Per poi domandarsi, nella parte finale del contributo, quali indica-

¹ Per una analisi del contrassegno cfr. G. MAESTRI, *Italia viva e Azione, sotto il segno di Calenda e di Renew Europe*, in <https://www.isimbolidelladiscordia.it/2022/08/italia-viva-e-azione-sotto-il-segno-di.html>, 11 agosto 2022 (il quale ricorda anche come la presenza del simbolo di Italia Viva abbia garantito a tale lista l'esenzione dalla raccolta delle firme).

² Segnala correttamente il valore solo tendenziale di questa tesi tradizionale, in particolare per effetto dell'accentuazione della mobilità parlamentare e della formazione di nuovi gruppi in corso di legislatura G. LASORELLA, *Il Parlamento: regole e dinamiche. Una introduzione al diritto parlamentare*, Giappichelli, Torino, 2023, p. 83 ss.

zioni possano trarsi da queste vicende, in particolare circa gli esiti problematici di riforme regolamentari con finalità assai ambiziose quanto alla razionalizzazione del sistema politico, ma condotte in sostanza da un solo ramo del Parlamento.

2. Gli effetti alla Camera: la formazione di due nuovi gruppi “in deroga”, sulla base del parere della Giunta per il regolamento del 15 novembre 2023

Alla Camera, la disciplina sulla formazione dei gruppi risale, nel suo impianto, al 1971. Nel 1997, in realtà, si tentò di rivedere la disciplina dettata dall’art. 14 del regolamento per adeguarla all’adozione di un sistema elettorale prevalentemente maggioritario e uninominale, ma il tentativo fallì e ci si accontentò di introdurre, come unico elemento di novità, nel comma 5, le componenti politiche del gruppo misto³.

Diversamente da quanto vedremo essere successo al Senato, alla riduzione del numero dei parlamentari non ha fatto seguito, nella scorsa legislatura, alcuna riforma del regolamento della Camera⁴. Il 30 novembre 2022, nell’ambito di una serie di micro-interventi (quasi esclusivamente consistenti nell’abbassamento di soglie numeriche), è stata invero approvata una novella regolamentare che ha ridotto le soglie minime necessarie per formare un gruppo, una componente politica del gruppo misto e, nell’ambito di queste, la componente “minoranze linguistiche”, portandole – rispettivamente – da 20 a 14, da 10 a 7, e da 3 a 2. Tuttavia, piuttosto curiosamente, tale novella è destinata a entrare in vigore, al pari di altre modifiche a soglie numeriche approvate nella medesima data, soltanto a partire dalla XX legislatura.

In questo caso, si è trattato perciò di fare ancora una volta applicazione della disciplina contenuta nell’art. 14, comma 2, del regolamento della Camera per i cosiddetti gruppi “in deroga” o “autorizzati”. Una disciplina che, essendo rimasta quella del 1971, era stata sagomata sui caratteri della legge elettorale proporzionale allora vigente, ma che poi è stata variamente interpretata in modo da poter essere in qualche modo riferita a tutte le successive leggi elettorali. In base a quella disposizione, l’Ufficio di Presidenza può autorizzare la costituzione di un gruppo con meno di 20 iscritti purché questo rappresenti un partito organizzato nel Paese che abbia presentato, con il

³ Cfr., per tutti, V. COZZOLI, *I gruppi parlamentari nella transizione del sistema politico-istituzionale. Le riforme regolamentari della Camera dei deputati nella XIII legislatura*, Giuffrè, Milano, 2002, spec. p. 94 ss.

⁴ Anche alla Camera si erano registrati tentativi, nella seconda parte della XVIII legislatura, volti ad avviare un percorso di riforma regolamentare e persino, nelle parole usate dal Presidente Fico nella seduta della Giunta per il regolamento del 4 marzo 2020, a svolgere una “riflessione complessiva sulle modalità di lavoro degli organi parlamentari e sulle relative procedure”, dopo la riduzione del numero dei parlamentari.

medesimo contrassegno, in almeno 20 collegi, proprie liste di candidati, le quali abbiano ottenuto almeno un quoziente in un collegio e una cifra elettorale nazionale di almeno 300.000 voti di lista validi. Requisiti, appunto, fissati con riferimento ad una legge elettorale ormai lontana, da re-interpretare alla luce delle leggi elettorali di volta in volta vigenti e altresì, come è accaduto nella vicenda in esame, in base agli sviluppi registratisi nel sistema politico.

2.1. La formazione di gruppi “in deroga” anche da parte di partiti presentatisi congiuntamente alle elezioni

Il parere approvato dalla Giunta per il regolamento della Camera il 15 novembre 2023 ha appunto integrato quello adottato all’inizio di questa legislatura, il 26 ottobre 2022, con il quale si è consentita la formazione di gruppi “in deroga” anche a forze politiche – purché evidentemente riconoscibili al momento delle elezioni e non costituite successivamente ad esse – le cui liste non avessero superato alcuna soglia di sbarramento, sempreché ad esse fosse univocamente riconducibile almeno un eletto in un collegio uninominale.

L’interpretazione adottata a inizio legislatura – allargando l’interpretazione seguita in precedenza⁵ – ha consentito, il 27 ottobre 2022, la formazione non solo del gruppo di “Alleanza Verdi e Sinistra” (originariamente con 12 deputati), la cui lista aveva ottenuto il 3,63% dei voti, e quindi era al di sopra della soglia di sbarramento del 3% attualmente prevista dalla legge elettorale, ma altresì del gruppo di “Noi moderati” (originariamente con 9 deputati), corrispondente a una lista che aveva ottenuto lo 0,91% dei voti. Una formazione politica, quest’ultima, che perciò era rimasta al di sotto anche della soglia di sbarramento dell’1%, prevista per le liste coalizzate (al solo fine di contribuire all’assegnazione di seggi alle altre liste della coalizione), e aveva altresì ottenuto complessivamente 255.505 voti, restando quindi al di sotto della cifra di 300.000 voti validi indicati dalla lettera dell’art. 14, comma 2, del regolamento (un requisito, quest’ultimo, che curiosamente la Giunta per il regolamento ha ritenuto “superato” già dal

⁵ Si veda in particolare l’autorizzazione alla costituzione del gruppo “in deroga” di Liberi e Uguali (con 14 deputati) deliberata dall’Ufficio di Presidenza della Camera il 9 aprile 2018, su cui cfr., adesivamente, S. CURRERI, *Alla Camera costituito, in deroga, il gruppo di Liberi e Uguali: una decisione legittima, imparziale, opportuna*, in www.lacostituzione.info, 10 aprile 2018. In proposito, in dottrina si era provato a prospettare, in virtù della prima applicazione della legge elettorale n. 165 del 2017 e della simmetria con il divieto di costituzione di gruppi “autorizzati” previsto dalle modifiche del regolamento del Senato approvate nel 2017, l’opportunità di negare anche alla Camera ogni autorizzazione a gruppi “in deroga” (e a componenti politiche del gruppo misto al di sotto dei 10 deputati): cfr. N. LUPO, *Le nuove regole sui gruppi (ma solo al Senato)/1*, in *Quaderni costituzionali*, 2018, n. 1, pp. 178-180.

parere espresso dalla Giunta per il regolamento il 16 maggio 2006, ancorché il parere fosse evidentemente riferito a tutt'altra legge elettorale), ma alla quale erano riconducibili una pattuglia di deputati eletti nei collegi uninominali (nel numero di 8, secondo la prospettazione dei richiedenti, 4 dei quali effettivamente candidati anche nelle liste di “Noi moderati”): in ogni caso un numero inferiore non soltanto alla soglia prevista per i gruppi ordinari, ma altresì a quella per la costituzione di componenti politiche del gruppo misto (pari a 10 deputati)⁶.

Il parere del 15 novembre 2023 ha ora integrato tale interpretazione estensiva: allargandola ulteriormente, questa volta non con riguardo all'applicazione del requisito “elettorale”, bensì relativamente alla sussistenza del requisito “partitico”, che acquista un peso più significativo. Ciò, evidentemente, al fine di consentire sia ad Azione, sia a Italia Viva, che, come si è visto, si erano presentati congiuntamente alle elezioni del 2022, di formare due gruppi separati, entrambi “in deroga” rispetto alla soglia numerica stabilita dal regolamento, rimasta fino alla fine della XIX legislatura immutata a 20 deputati.

Entrambi i pareri della Giunta per il regolamento sono peraltro stati dettati in via transitoria, con il ricorso a formule sempre più esplicite, intese a dichiarare che le interpretazioni sono state decise nella prospettiva di una revisione della disciplina dei gruppi “in deroga”: se nelle premesse del parere del 26 ottobre 2022 si restava “*in attesa di ogni valutazione specifica sull'eventuale modifica*” dell'art. 14 e dei requisiti per la formazione dei gruppi – modifica intervenuta il mese successivo, limitatamente al requisito numerico, ma destinata ad entrare in vigore solo nella XX legislatura, come si è accennato – ora invece si è specificato, nel dispositivo del parere, che esso è adottato non soltanto “limitatamente alla XIX legislatura”, ma altresì “*nelle more di una modifica* della disciplina recata dall'articolo 14 del regolamento”⁷. Evidentemente immaginando la predisposizione di una modifica di carattere più organico.

Il parere del 15 novembre 2023 ha ricalcato piuttosto fedelmente la fattispecie cui è destinato ad applicarsi, ossia il “caso di liste elettorali presentate unitariamente da più partiti le quali abbiano partecipato all'assegnazione

⁶ A commento del parere della Giunta per il regolamento della Camera del 26 ottobre 2022 cfr. E. GRIGLIO, *Il rapporto tra gruppi, partiti e singoli eletti nel nuovo regolamento del Senato. Spunti di riflessione a margine dell'esperienza comparata*, in www.federalismi.it, 2022, n. 30, pp. 55-87, spec. p. 69 ss., la quale giustamente osserva come tale interpretazione estensiva, che apre alla costituzione di “gruppi in deroga monopersonali”, appaia “chiaramente connessa al mutato quadro politico ed istituzionale derivante dalla riduzione del numero dei parlamentari” e sia volto ad assicurare, almeno ad inizio legislatura, una “sostanziale corrispondenza nella fotografia dei gruppi tra le due Camere”.

⁷ I corsivi sono, evidentemente, aggiunti.

nazionale dei seggi”, e abbiano superato perciò la soglia di sbarramento del 3% (elemento che è ribadito, a scanso di equivoci, anche nelle righe finali del passaggio in questione). In tal caso, appunto, si è consentita la formazione di un gruppo “in deroga” non soltanto alla formazione politica complessiva, ma “anche alle diverse forze politiche che abbiano concorso alla presentazione delle predette liste, purché i rispettivi simboli e denominazioni compaiano nel contrassegno della lista unitaria”. Così, evidentemente, allargando ulteriormente le maglie di una disciplina che già era stata significativamente estesa ad inizio legislatura.

2.2. Le ripercussioni sulla composizione dell’Ufficio di Presidenza e la sua integrazione con due nuovi segretari

Non da oggi, la moltiplicazione dei gruppi “in deroga”, specie di opposizione, crea una serie di ripercussioni sull’organizzazione della Camera⁸, e in particolare sulla composizione degli organi per i quali è previsto il requisito della rappresentatività – intesa come presenza di almeno un rappresentante per ogni gruppo – in quanto rischia di alterare, in tali organi, il rapporto tra maggioranza e opposizione, e quindi la tenuta di una qualche proporzione tra gli equilibri riscontrabili in tali organi e quelli esistenti in Assemblea⁹.

È questo il caso dell’Ufficio di Presidenza della Camera, nel quale è essenziale, viste le funzioni assai delicate ad esso spettanti, che siano presenti rappresentanti di tutti i gruppi. La disciplina di cui all’art. 5 del regolamento della Camera ha a cuore tale esigenza e consente allo scopo, al comma 5, ai gruppi costituiti dopo l’elezione dell’Ufficio di Presidenza, o comunque privi di un proprio rappresentante al suo interno, di “chiedere che si proceda all’elezione di nuovi segretari”.

⁸ Le asimmetrie tra i due rami del Parlamento in materia di articolazione dei gruppi (alla fine del 2023 vi sono, inclusi i gruppi misti, 10 gruppi presso la Camera e 9 presso il Senato) si riflettono anche sulla composizione delle commissioni bicamerali, il cui numero di componenti tende paradossalmente a crescere, rispetto alle precedenti legislature, essenzialmente per questa ragione. Infatti, sebbene in seguito alla diminuzione del numero dei parlamentari si sia ridotto, solo presso il Senato, il numero delle commissioni permanenti, non solo non si è avuto lo stesso effetto sul numero e la composizione delle commissioni bicamerali, ma, al contrario, alcune di esse hanno visto aumentare il proprio numero dei componenti per garantire la rappresentanza di tutti i gruppi (si pensi al caso dell’inchiesta sui rifiuti, passata da 30 a 36 membri): con esiti evidentemente problematici specie sui senatori, chiamati ad assicurare la loro partecipazione ad un numero assai elevato di organi collegiali.

⁹ Rilevanti ripercussioni sulla Giunta per il regolamento del Senato, ad esempio, si erano registrate nella XVII legislatura, a causa della moltiplicazione dei gruppi rispetto all’inizio della legislatura stessa, che aveva comportato cambiamenti nella composizione della Giunta nella quale non vi era più rispecchiata la proporzione tra maggioranza e opposizione presente in Assemblea. Sul punto, sia consentito un rinvio a L. BARTOLUCCI, *I gruppi parlamentari nella XVII legislatura: cause e conseguenze della loro moltiplicazione*, in www.osservatoriosullefonti.it, n. 2, 2018, spec. pp. 24 ss.

Tuttavia, al fine di evitare che l'elezione di un ulteriore segretario di Presidenza a seguito della rottura tra Azione e Italia Viva alterasse il rapporto tra maggioranza e opposizione – determinando, in concreto, una pari presenza dei gruppi di maggioranza e di quelli di opposizione, con la conseguente assegnazione di un ruolo determinante al voto del Presidente di Assemblea (un voto che perlopiù si ritiene possibile in seno all'Ufficio di Presidenza, ma che è, a quanto sembra, raramente utilizzato in concreto) – la parte finale del parere approvato dalla Giunta per il regolamento della Camera il 15 novembre 2023 ha stabilito che contestualmente a tale elezione anche la maggioranza proceda all'elezione di un segretario aggiuntivo.

Si tratta di una disciplina in sostanza analoga a quella introdotta, “limitatamente alla XIX legislatura”, da una disposizione transitoria approvata dall'Assemblea del Senato il 1° febbraio 2023, destinata peraltro ad applicarsi – diversamente da quel che si è appena visto accadere alla Camera – ai soli “gruppi parlamentari costituiti all'inizio della legislatura”. La disciplina ora adottata pare inoltre ispirata ad un criterio simile, anche se in qualche modo simmetrico, a quello in concreto seguito, sempre alla Camera, nella fase finale della XVI legislatura, a seguito della formazione del governo Monti – supportato, come tutti i “governi tecnici”, da un'amplissima coalizione di maggioranza nei due rami del Parlamento¹⁰ – allorquando, con un parere della Giunta per il regolamento del 7 dicembre 2011, si consentì all'opposizione di eleggere un ulteriore, e secondo, Segretario di presidenza.

Ad ogni modo, al di là di quest'ultimo elemento di differenziazione, è interessante rilevare come i due rami del Parlamento, che pure sono caratterizzati attualmente da discipline assai divergenti quanto alla formazione dei gruppi e alla stessa composizione dell'Ufficio/Consiglio di Presidenza, finiscano sostanzialmente per convergere per più profili – qui, nel senso dell'ampliamento della composizione dell'organo – per effetto della prassi, a sua volta sollecitata dalle evoluzioni del quadro politico-partitico: in questo caso, riguardo ad una questione sulla quale ogni disciplina regolamentare fatica a stabilizzarsi, dipendendo molto dagli assetti assunti, di volta in volta, dal quadro dei gruppi parlamentari effettivamente costituiti¹¹.

¹⁰ Cfr. N. LUPO, *Ancora sui “governi tecnici”, alla luce della formazione del governo Draghi*, in *Rassegna parlamentare*, 2021, n. 3, pp. 495-513.

¹¹ In particolare, può ricordarsi che riguardo alla disciplina della composizione del Consiglio di Presidenza del Senato le modifiche del regolamento si sono succedute assai numerose, senza giungere a punti di caduta stabili, tanto da essere oggetto, tra il 1988 e il 2022, di ben otto interventi riformatori. Per i più risalenti cfr. G. PERNICIARO, E. GRIGLIO, *Proporzionalità e rappresentatività nell'organizzazione parlamentare. Un caso emblematico: il Consiglio di Presidenza del Senato*, in *Rassegna parlamentare*, 2010, n. 4, pp. 893-922.

3. Gli effetti in Senato: la mediazione proposta dal Presidente e la formazione di una nuova componente politica del gruppo misto, con la neutralizzazione delle conseguenze finanziarie

I riflessi in Senato della rottura tra Azione e Italia Viva si sono manifestati con qualche settimana di anticipo rispetto alla Camera e hanno toccato, in questo ramo del Parlamento, livelli di maggiore conflittualità, trovando un loro punto di caduta grazie a una soluzione di mediazione di tipo equitativo-arbitrale proposta dalla Presidenza del Senato e accettata da tutti i gruppi. Una sorta di “lodo La Russa”, che ha avuto il merito di chiudere la questione, ancorché a costo di discostarsi da qualche precedente, anche recente, e di derogare ai contenuti di una disposizione finale contenuta nella riforma del regolamento del luglio 2022.

Nulla di troppo sorprendente, in fondo. Anzi, si tratta di una soluzione che si colloca sicuramente nel solco di un percorso più chiaro rispetto alle decisioni con cui la Presidenza del Senato, nella scorsa legislatura, aveva autorizzato la costituzione del gruppo “Italia Viva-PSI” (e poi di una serie di altri gruppi: Europeisti-MAIE-Centro democratico, dal 26 gennaio 2021 al 29 marzo 2021; Uniti per la Costituzione-CAL-Alternativa-PC-Ancora Italia-Progetto SMART-IdV, dal 27 aprile 2022; Insieme per il futuro-Centro democratico, dal 29 giugno 2022), sulla base di un’interpretazione pure in questo caso piuttosto ardita del disposto regolamentare, come introdotto nel dicembre 2017, senza però che questa interpretazione fosse stata in alcun modo esplicitata negli atti parlamentari¹².

Invero, la fase della costituzione dei gruppi in Senato all’inizio della XIX legislatura già aveva fatto registrare un caso “limite”: quello della costituzione del gruppo Civici d’Italia - Noi Moderati (UDC - Coraggio Italia - Noi con l’Italia - Italia al Centro) - MAIE: corrispondente ad una lista che non era arrivata alla soglia dell’1% (conseguendo al Senato lo 0,89% dei voti), ma che aveva eletto due senatori, entrambi all’uninomiale (grazie alla coalizione di centro-destra). A loro si erano aggiunti tre senatori eletti nelle file di Fratelli d’Italia e un eletto all’estero, raggiungendosi, in tal modo, la soglia minima di 6 senatori per formare un gruppo, fissata dall’art. 14, comma 4,

¹² In dottrina, cfr., criticamente, tra gli altri, M. PODETTA, *La nuova disciplina dei gruppi al Senato tra demagogia riformista, dubbi costituzionali e distorsioni applicative*, in www.costituzionalismo.it, 2020, n. 1, pp. 139-209; U. RONGA, *Partiti personali e vicende dei gruppi parlamentari nell’esperienza recente*, in www.federalismi.it, 2020, n. 12, pp. 200-237; G. MAESTRI, *Patologie nella genesi delle componenti politiche interne al gruppo misto (e dei gruppi): riflessioni dopo la riduzione dei parlamentari*, in www.rivistaaic.it, 2021, n. 2, pp. 21-63; A. GUSMAI, *Alcune riflessioni sui gruppi parlamentari dopo l’entrata in vigore della legge costituzionale n. 1 del 2020*, in www.forumcostituzionale.it, 2021, n. 1, pp. 10-63; A. RUSSO, *Dopo la riforma: i gruppi parlamentari al Senato nella XVIII legislatura*, in www.nomos-leattualitaneldiritto.it, 2021, n. 3, pp. 1-26.

del regolamento, come riformato nel 2022. Il gruppo, pertanto, si è potuto costituire solo grazie alla tradizionale strategia del “prestito” di senatori che sono stati eletti sotto il simbolo di un altro partito politico. Quindi, la costituzione di tale gruppo ha segnato un ulteriore scostamento dal rigore delle riforme regolamentari del 2017 e del 2022 e dal rispetto dei requisiti politici ivi stabiliti. Certo, il partito “Noi Moderati” si era presentato alle elezioni, anche in questo caso con un simbolo composito (nel quale comparivano i nomi di Lupi, Toti e Brugnarò) e aveva conseguito l’elezione di senatori; tuttavia, non aveva superato la soglia di sbarramento e i due senatori eletti all’uninominale non sarebbero stati sufficienti per la formazione del gruppo. Similmente al gruppo “autorizzato” formatosi alla Camera, anche al Senato, quindi, i moderati della coalizione di governo hanno trovato una loro rappresentanza in un apposito gruppo.

La vicenda ora in esame appare persino più complessa, in quanto al Senato i principali nodi interpretativi hanno riguardato non la disciplina dei gruppi “in deroga”, non più previsti – dal 2017 – in quel ramo del Parlamento, bensì: in primo luogo, la disciplina entro la quale ricomprendere la fattispecie della scissione tra Italia Viva e Azione; in secondo luogo, l’individuazione dell’organo competente a decidere le questioni di interpretazione sorte sui regolamenti interni dei gruppi parlamentari; a seguire, l’applicazione della disposizione finale da poco approvata, volta a penalizzare sul piano finanziario lo spostamento di un senatore da un gruppo ad un altro; e, infine, i requisiti per la formazione di componenti politiche del gruppo misto. La vicenda si pone quindi al crocevia di una serie di snodi cruciali per il diritto parlamentare, alla luce delle regole sulla formazione dei gruppi, così come modificate dalla riforma del regolamento del Senato del 2022.

3.1. La scissione tra Azione e Italia Viva come caso di rottura di una coalizione elettorale, anziché come formazione di un nuovo gruppo in corso di legislatura

Tali questioni, in particolare, sono state dipanate in tre diverse riunioni della Giunta per il regolamento (31 ottobre, 7 e 8 novembre 2023), sulla base di due lettere ricevute dal Presidente d’Assemblea. La prima, del 19 ottobre 2023, inviata dal senatore Enrico Borghi, il quale ha comunicato che l’assemblea del gruppo da lui presieduto (originariamente denominato “Azione – ItaliaViva - RenewEurope”) aveva deliberato la variazione della denominazione in “Italia Viva - Il Centro - RenewEurope”. Lo stesso giorno, il Presidente del Senato ha ricevuto un’altra missiva dai senatori riconducibili ad Azione, con la quale si contestava la validità di tale mutamento di de-

nominazione, sulla base di due considerazioni di ordine giuridico, relative al mancato rispetto di quanto previsto nel regolamento interno del gruppo: lamentandosi, in particolare, l'adesione al gruppo da parte di un nuovo senatore e il mancato raggiungimento del *quorum* previsto per le modifiche del regolamento stesso, incluso il cambio di denominazione del gruppo, fissato nella maggioranza dei due terzi dei componenti dall'art. 16 del regolamento del gruppo.

La soluzione proposta dal Presidente del Senato si è fondata su un'interpretazione dichiaratamente estensiva dell'art. 14, comma 4, terzo periodo, del regolamento del Senato, in base alla quale i senatori appartenenti a Italia Viva possono conservare il proprio gruppo parlamentare, mentre ai senatori appartenenti ad Azione è permesso di costituire un'autonoma componente politica in seno al gruppo misto. La proposta di far ricadere il caso nell'ambito disciplinato dal terzo periodo dell'art. 14, comma 4, del regolamento, facendo leva sul riferimento alla sussistenza di una "coalizione", sembra essere il frutto di un'interpretazione estensiva, seppure – secondo il Presidente di Assemblea – compatibile con il dettato regolamentare.

Una prima questione ha pertanto ruotato intorno alla disposizione del regolamento da applicare nel caso concreto e all'interpretazione da dare al cambiamento di denominazione del gruppo. Infatti, almeno in astratto, si sarebbero potute applicare tre disposizioni: quella di una pluralità di partiti o movimenti politici che si sono presentati assieme con un unico contrassegno ed una lista unica (art. 14, comma 4, secondo periodo del regolamento); oppure quella di una pluralità di partiti che si sono presentati alle elezioni con un unico simbolo (art. 14, comma 4, terzo periodo); sia, infine, quella di gruppi nuovi, nati in corso di legislatura, con un innalzamento del requisito numerico (art. 14, comma 5). Scendendo maggiormente nel dettaglio, dalle tre disposizioni si possono far discendere quattro diverse fattispecie: quella dell'art. 14, comma 4, secondo periodo del regolamento, che disciplina l'ipotesi di costituzione di un unico gruppo per i partiti che si sono presentati in coalizione, con unico contrassegno, anche contenente più simboli (previa autorizzazione di chi ha depositato il contrassegno). Dalla disposizione di cui all'art. 14, comma 4, terzo periodo, si possono invece far discendere, a ben vedere, due distinte ipotesi alternative, finalizzate a consentire la costituzione di più gruppi per partiti che si sono presentati in coalizione alle elezioni: con la prima si permette di costituire un gruppo per ciascuna delle liste che hanno partecipato congiuntamente alle elezioni sotto un unico contrassegno; con la seconda si prevede la costituzione di più gruppi autonomi di almeno 6 senatori, purché corrispondenti ad un unico partito che ha par-

tecipato alla coalizione con il proprio contrassegno (indipendentemente, quindi, dalla presentazione di una propria lista)¹³.

Nell'interpretazione di una disciplina invero complessa e articolata, e dalla lettura tutt'altro che univoca¹⁴, la soluzione proposta dal Presidente, e accolta all'unanimità dai gruppi, ha in sostanza deciso di far ricadere le circostanze in esame nella seconda di tali disposizioni, considerando cioè quella tra Azione e Italia Viva come una coalizione, ancorché essa si sia presentata con una lista unica e con un unico contrassegno (seppur composito, come si è accennato). In tal caso, quindi, si è ritenuta applicabile la seconda delle ipotesi alternative che si possono far discendere dall'art. 14, comma 4, terzo periodo, del regolamento: ovvero quella in base alla quale è possibile costituire un gruppo per ciascun partito che abbia partecipato ad un'unica lista "di coalizione", con un proprio simbolo presente all'interno del contrassegno composito.

D'altro canto, sarebbero sorte diverse problematiche nel caso in cui si fosse deciso di far ricadere il caso in una delle altre due disposizioni. Infatti, il secondo periodo del comma 4 dell'art. 14 fa esplicito riferimento alla presentazione alle elezioni in forma aggregata: in questo caso, il regolamento stabilisce espressamente che la richiesta di costituzione del gruppo, che deve essere uno solo, risulti accompagnata da una dichiarazione di assenso da parte del soggetto che ha depositato il contrassegno elettorale. Quindi, al fine di mantenere un gruppo autonomo di Italia Viva, sarebbe stato necessario l'assenso del depositario del simbolo (nel caso di specie, il senatore Calenda, titolare del contrassegno, che pure si è visto ospitare i simboli di entrambe le formazioni politiche). Nel caso in cui, invece, si fosse fatta ricadere la vicenda nell'ambito dell'art. 14, comma 5, né Italia Viva né Azione avrebbero avuto i requisiti numerici per formare un nuovo gruppo in corso di legislatura. Per tali ragioni si può comprendere come mai il Presidente del Senato abbia preferito fare leva sul terzo periodo dell'art. 14, comma 4, del regolamento, ritenendolo applicabile non solo a coalizioni di liste diverse,

¹³ Si riporta il testo dell'art. 14, comma 4, terzo periodo, del regolamento del Senato: "Ove più partiti o movimenti politici abbiano presentato alle elezioni congiuntamente liste di candidati con il medesimo contrassegno, con riferimento a tali liste, essi possono costituire un solo Gruppo, che rappresenta complessivamente tutti i medesimi partiti o movimenti politici, ovvero uno o più Gruppi autonomi, composti da almeno sei Senatori, purché corrispondenti a singoli partiti o movimenti politici che abbiano presentato il proprio contrassegno in coalizione alle ultime elezioni del Senato".

¹⁴ Come si era correttamente avvertito in dottrina: cfr. G. LASORELLA, *Il Parlamento: regole e dinamiche. Una introduzione al diritto parlamentare*, cit., p. 96 s., segnalando come il tema fosse "l'interpretazione della nozione di 'partiti o movimenti politici che abbiano presentato il proprio contrassegno in coalizione'".

ma anche di liste “composite”, nel cui contrassegno compaiano simboli di partiti diversi.

Il nodo dell'inquadramento regolamentare si lega a quello degli effetti derivanti dalla decisione sul cambio di denominazione. Alcuni (in particolare, il senatore Patuanelli)¹⁵ propendevano per una soluzione in qualche modo “estremistica”: a loro avviso, infatti, ove fosse stata accolta acriticamente la comunicazione del cambio di denominazione del gruppo, si sarebbe dovuto derivarne lo scioglimento dell'intero gruppo parlamentare, con la conseguente confluenza di tutti gli 11 componenti nel gruppo misto. Tale ipotesi, infatti, si sarebbe dovuta ritenere ricompresa nella fattispecie di cui all'art. 14, comma 5, del regolamento, poiché, a seguito del mutamento della denominazione, si sarebbe venuta a determinare un'interruzione nel rapporto di continuità tra contrassegno elettorale e gruppo parlamentare. Sul punto, il Presidente del Senato ha adottato un'interpretazione più elastica, e ha ritenuto che il rapporto di continuità tra denominazione del partito, contrassegno elettorale e denominazione del gruppo costituisca un requisito indefettibile solo in relazione al momento genetico della costituzione del gruppo stesso, poiché, altrimenti, si dovrebbe ritenere che, una volta assunta una determinata denominazione, risulterebbe preclusa ai gruppi qualsiasi possibilità di variazioni in materia. Anche in tale ultima opzione interpretativa, ancorché più ragionevole della precedente, sembra esserci una qualche forzatura, posto che, sebbene il gruppo possa cambiare denominazione in corso di legislatura, la Presidenza ben potrebbe allo stesso tempo verificare la permanenza di qualche elemento idoneo ad assicurare la sussistenza di un legame con il simbolo presente nella scheda elettorale¹⁶.

Tuttavia, si può notare come, in questo caso, dietro il cambio di denominazione vi fosse una variazione sostanziale della natura del gruppo, considerando che si tratta di una scissione di due forze politiche che si erano presentate insieme alle elezioni. Un elemento che invece è stato sottaciuto da chi (è questa la posizione della senatrice Fregolent e di Italia Viva)¹⁷ ha sostenuto che la deliberazione concernente il mutamento della denominazione del gruppo fosse stata non soltanto assunta con la maggioranza prescritta,

¹⁵ Cfr. Senato della Repubblica, Giunta per il regolamento, XIX legislatura, res. somm., 31/10/2023.

¹⁶ Può farsi, in proposito, l'esempio di un mutamento della denominazione del gruppo “Forza Italia – Berlusconi Presidente – PPE”, sia alla Camera, sia al Senato e, del resto, perfettamente coincidente con i contenuti del contrassegno elettorale. La soppressione, ad esempio, delle parole “Berlusconi Presidente” – a seguito del decesso di Silvio Berlusconi – non sembrerebbe idonea a far venire meno la continuità con il contrassegno elettorale richiesto ai sensi dell'art. 14, comma 4, primo periodo, del regolamento del Senato.

¹⁷ Cfr. Senato della Repubblica, Giunta per il regolamento, XIX legislatura, res. somm., 31/10/2023.

ma avesse riguardato solamente la denominazione del gruppo e non la sua composizione.

Secondo logica, occorre dunque chiedersi se, a fronte di un possibile cambio di denominazione e una scissione di fatto, il gruppo formato inizialmente sia rimasto lo stesso oppure si sia trasformato in qualcosa di nuovo. Nel momento in cui si ritiene che il cambio di denominazione non abbia avuto effetti sulla natura del gruppo, allora ben si può applicare il comma 4 dell'art. 14 del regolamento. Al contrario, nel caso in cui si fosse ritenuto di trovarsi di fronte a un "nuovo" gruppo, allora si sarebbe ricaduti nella fattispecie disciplinata dal comma 5 dell'art. 14 del regolamento, che disciplina la costituzione di gruppi in corso di legislatura, fissando i requisiti politico e numerico, quest'ultimo nella misura di almeno 9 componenti.

L'idea alla base delle riforme regolamentari del 2017 e del 2022 era, in definitiva, quella di arrivare a una corrispondenza, almeno tendenziale, tra gruppi parlamentari e partiti politici presentatisi alle elezioni¹⁸. Sia Azione sia Italia Viva sono soggetti che si sono presentati alle elezioni, seppure con un'unica lista e sotto un unico simbolo, conseguendo l'elezione di senatori e, pertanto, la soluzione adottata si può ritenere in linea almeno con lo spirito di quelle riforme, nel momento in cui si permette ad Italia Viva di rimanere gruppo e ad Azione di diventare componente politica. Forse, tuttavia, soprattutto se si considera quella avvenuta come una scissione di una lista unitaria, allora nella soluzione che si è individuata si potrebbero scorgere alcune criticità e, di conseguenza, qualche rigidità eccessiva nelle norme del regolamento rispetto a eventi sopravvenuti, superabili solo con una interpretazione estensiva e adeguatrice delle stesse, come quella che è stata qui adottata dal Presidente del Senato.

3.2. La votazione contestata sul cambio di denominazione del gruppo e l'incertezza sull'organo chiamato a valutarla

Nelle sedute della Giunta per il regolamento, si è posta anche un'altra questione di diritto parlamentare, che concerne l'individuazione del soggetto competente a dirimere le questioni interpretative e applicative dei regolamenti interni dei gruppi parlamentari, in tal modo anche incidendo sulla *vexata quaestio* della natura dei gruppi parlamentari.

In particolare, la questione si è posta in relazione al mancato raggiungimento del *quorum* dei due terzi, previsto dal regolamento del gruppo, per

¹⁸ Cfr. ampiamente, anche per una analisi critica di questa finalità, M. PODETTA, *Governare le Camere. Tendenze e miti delle riforme regolamentari*, Bari, Cacucci, 2020, spec. p. 290 ss., e S. CURRERI, *Le conseguenze della riduzione del numero dei parlamentari sui gruppi politici*, in *Rivista Trimestrale di Scienza dell'Amministrazione*, n. 1, 2022, pp. 1-129 ss., spec. 10 s.

tutte le modifiche del regolamento stesso, incluso il cambio di denominazione. Nella lettera inviata dai senatori di Azione si osserva, infatti, che anche qualora si ritenesse il gruppo di appartenenza composto da undici membri, compresa la nuova senatrice¹⁹, il voto favorevole dei sette membri che hanno approvato il cambio di denominazione (inclusa la senatrice Musolino, la cui adesione al gruppo era stata contestata dalla lettera dei senatori di Azione)²⁰ non sarebbe stato sufficiente per raggiungere il *quorum* dei due terzi, corrispondente a 7,3 componenti. Si sono perciò poste una questione particolare concernente la modalità di arrotondamento decimale applicabile al calcolo dei *quorum* ma, soprattutto, una questione di ordine più generale, consistente nell'individuazione dell'organo competente a decidere su questioni di interpretazione dei regolamenti interni dei gruppi parlamentari.

Quanto alla questione del *quorum*, l'esponente di Italia Viva ha ritenuto prive di fondamento le considerazioni relative al preteso mancato raggiungimento dello stesso, poiché nell'uso comune, in caso di un valore eccedente una soglia inferiore allo 0,5, si è costantemente adottato il criterio dell'arrotondamento per difetto. Ad avviso di altri senatori, invece, nei casi in cui è prevista una maggioranza qualificata non è possibile applicare il criterio dell'arrotondamento per difetto, in quanto ciò determinerebbe di fatto l'applicazione di un *quorum* più basso rispetto a quello previsto.

Con riferimento alla questione dell'organo competente a decidere su questioni di interpretazione dei regolamenti interni dei gruppi parlamentari, il Presidente del Senato non ha mancato di rilevare che il Regolamento non presenta disposizioni che disciplinano la conformità delle deliberazioni di un gruppo rispetto al proprio regolamento interno e non sussistono precedenti del tutto conformi. A detta del Presidente del Senato, l'unico caso che presenta analogie risulta quello verificatosi nella XVIII legislatura, in relazione all'impugnazione da parte di alcuni senatori del provvedimento di espulsione nei loro confronti adottato dal gruppo MoVimento 5 stelle. Sebbene tale impugnativa fosse basata sulla pretesa violazione di una norma del regolamento interno del gruppo, i senatori espulsi dal gruppo non si sono rivolti alla Presidenza del Senato, ricorrendo invece dapprima alla magistratura ordinaria e amministrativa (che si sono dichiarate incompetenti), e successivamente hanno adito gli organi di autodichia (la Commissione Contenziosa si è a sua volta dichiarata incompetente e poi il Consiglio di garanzia

¹⁹ Peraltro, anche l'ingresso nel gruppo della senatrice Musolino è stato, secondo i senatori di Azione, approvato in modo non conforme al regolamento interno, che richiede la previa proposta congiunta del Presidente e del Vice Presidente del gruppo.

²⁰ In particolare, veniva osservato che l'ingresso nel gruppo parlamentare della senatrice Musolino è stato approvato in modo non conforme al regolamento interno, che richiede la previa proposta congiunta del Presidente e del Vice Presidente del Gruppo.

ha annullato i provvedimenti di espulsione)²¹. Nel caso in esame, i senatori di Azione si sono invece rivolti direttamente alla Presidenza per lamentare il mancato rispetto, da parte della maggioranza dei senatori del gruppo, delle disposizioni del regolamento interno concernenti il cambio di denominazione.

Anche in questo frangente, le opinioni sono state variegiate all'interno della Giunta per il regolamento. Infatti, vi è stato chi (la senatrice Fregolent)²² ha sostenuto che, in ogni caso, non potesse essere la Giunta stessa ad affrontare il tema della regolarità delle votazioni di un gruppo, atteso che i partiti sono associazioni non riconosciute e gli stessi gruppi hanno natura privatistica. Ben si spiega dunque l'assenza nel regolamento del Senato di disposizioni applicabili al caso di specie, per escludere le decisioni concernenti la vita e il funzionamento di un gruppo parlamentare dalla possibile ingerenza di altri gruppi. Al contrario, vi è chi (come il senatore Parrini)²³ ha sottolineato come la competenza a decidere in ordine alla questione spettasse integralmente al Presidente del Senato e non agli organi di autodichia, in quanto l'oggetto della valutazione della Giunta investe una questione assai più ampia del semplice rispetto formale di un *quorum* deliberativo: è del tutto evidente, secondo questa opinione, che i gruppi parlamentari, pur possedendo una struttura di carattere formalmente privatistico, assumono una profonda rilevanza pubblicistica.

La vicenda ha riportato dunque a galla, per l'ennesima volta, l'annosa questione della natura dei gruppi parlamentari, che ha sempre oscillato tra le due posizioni estreme di chi ha li visti come organi delle Camere e di chi, al contrario, li ha considerati associazioni semplici: ambiguità che non è stata sciolta neppure dalla riforma del Regolamento della Camera del 2012, che ha inserito una definizione "ambigua" dei gruppi, qualificati al tempo stesso come "associazioni di deputati" e come "soggetti necessari al funzionamento della Camera"²⁴. Collegata alla questione della natura dei gruppi è la capaci-

²¹ Sul punto, cfr. D. CODUTI, *L'espulsione dal gruppo parlamentare tra autodichia delle Camere e assenza di controlli* (Nota a Corte Cass., SS.UU. civ., sent. 6 marzo 2020, n. 6458), in www.osservatorioaic.it, n. 3, 2020, pp. 607-631; S. CURRERI, *Il Consiglio di giurisdizione apre (inaspettatamente) al giudizio delle Camere sulle espulsioni dal gruppo politico*, in *Quaderni costituzionali*, n. 3, 2021, pp. 682 ss.; L. COSTANZO, *Prime osservazioni sulle misure espulsive dei Parlamentari dai loro Gruppi di appartenenza*, in *Rassegna parlamentare*, n. 2, 2021, pp. 337 ss. Sull'espulsione del parlamentare dal gruppo cfr. anche R. BIFULCO, *Osservazioni in tema di espulsione del parlamentare dal gruppo*, in www.amministrazioneincammino.it, 29 settembre 2017, pp. 1 ss.

²² Cfr. Senato della Repubblica, Giunta per il regolamento, XIX legislatura, res. somm., 31/10/2023.

²³ Cfr. Senato della Repubblica, Giunta per il regolamento, XIX legislatura, res. somm., 31/10/2023.

²⁴ Sul punto cfr. G.F. CIAURRO e G. NEGRI, voce *Gruppi parlamentari*, in *Enciclopedia giuridica*, vol. XV, Roma, Treccani, 1989, pp. 1 ss.; S. BANCHETTI, *La natura giuridica dei gruppi parla-*

tà del Presidente d'Assemblea di decidere riguardo a controversie interne ai gruppi: se si vedono questi ultimi più come “soggetti necessari al funzionamento della Camera”, allora il Presidente deve poter svolgere un proprio sindacato sul regolamento dei gruppi stessi, nel suo ruolo di “giudice” del diritto parlamentare. Al contrario, ove si privilegi la natura dei gruppi come “associazioni di deputati”, si dovrebbe propendere per un'interpretazione opposta, che faccia leva principalmente sullo spazio di autonomia dei gruppi stessi²⁵.

Per la risoluzione della controversia, la Presidenza ha osservato che, “in assenza di un accordo tra le parti, verrebbero a determinarsi due possibili scenari: la Presidenza potrebbe assumere il compito di decidere nel merito, ovvero assumere una determinazione in via cautelare, dando seguito in via provvisoria alla deliberazione del Gruppo circa il mutamento di denominazione, in vista di un pronunciamento definitivo da parte degli organi di autodichia”²⁶. Il Presidente ha ritenuto più corretta la seconda soluzione, affermando come non sia possibile affidare la decisione definitiva alla Presidenza del Senato, dovendo questa attendere la pronuncia degli organi

mentari, in *Il Parlamento della Repubblica. Organi procedure apparati*, n. 12, Roma, Camera dei deputati, II, 2008, pp. 659 ss.; A. CIANCIO, *I gruppi parlamentari. Studio intorno a una manifestazione del pluralismo politico*, Milano, Giuffrè, 2008, pp. 30 ss.; E. GRIGLIO, *La natura giuridica dei gruppi consiliari: dal parallelismo all'asimmetria con i gruppi parlamentari*, in *Rassegna parlamentare*, n. 2, 2015, pp. 331 ss.

²⁵ Si pensi, sul punto, alla vicenda delle due lettere al Presidente della Camera inviate nella XVIII legislatura (nell'aprile 2018) dai deputati Riccardo Magi e Stefano Ceccanti, con le quali si chiedeva al Presidente di intervenire in merito a un contrasto tra alcune previsioni dello statuto del gruppo M5S e i regolamenti parlamentari e la Costituzione. Sulla vicenda v. i contributi del n. 13 di *Federalismi.it*, 20 giugno 2018: in particolare, R. CALVANO, *La democrazia interna, il libero mandato parlamentare e il dottor Stranamore*; M. CARDUCCI, *Le dimensioni di interferenza del 'contratto' di governo e l'art. 67 Cost.*; A. CERRI, *Osservazioni sulla libertà del mandato parlamentare*; A. Ciancio, *Disciplina di gruppo e tutela del Parlamentare dissenziente*; G.L. CONTI, *Sfera pubblica e sfera privata della rappresentanza. La giustiziabilità dell'art. 67, Cost. nella sua attuazione da parte dello statuto di un gruppo parlamentare*; S. CURRERI, *Costituzione, regolamenti parlamentari e statuti dei gruppi politici: un rapporto da ripensare*; G. DEMURO, *Il diritto individuale al libero mandato parlamentare*; R. DI MARIA, *Una 'clausola vessatoria' in bilico fra la democrazia rappresentativa e la tutela giurisdizionale dei diritti*; G. GRASSO, *Qualche riflessione su statuti e regolamenti dei Gruppi parlamentari, tra articolo 49 e articolo 67 della Costituzione*; P. MARSOCCHI, *Lo status dei parlamentari osservato con la lente della disciplina interna dei gruppi. Gli argini (necessari) a difesa dell'art. 67*; C. MARTINELLI, *Libero mandato e rappresentanza nazionale come fondamenti della modernità costituzionale*; C. PINELLI, *Libertà di mandato dei parlamentari e rimedi contro il transfughismo*; S. PRISCO, *Elogio della mediazione. Statuti dei gruppi parlamentari e libertà di mandato politico nelle democrazie rappresentative. Brevi annotazioni*; C. SBAILÒ, *Presidenzialismo contro populismo: col mandato imperativo si dissolve la democrazia costituzionale, ma non basta dire 'no'*; F. SCUTO, *I pericoli derivanti da uno svuotamento dell'art. 67 Cost. unito ad un 'irrigidimento' dell'art. 49 Cost.*; N. ZANON, *La 'Rinascita' dell'articolo 67 della Costituzione e i censori delle parole*.

²⁶ Tale ultima soluzione, confortata da un precedente, sia pur non perfettamente sovrapponibile al caso di specie, risulterebbe quella a suo avviso più adatta al caso concreto. Cfr. Senato della Repubblica, Giunta per il regolamento, XIX legislatura, res. somm., 7/11/2023.

dell'autodichia e potendo perciò disporre solo in via provvisoria. La Giunta, in proposito, ha infine stabilito di “non decidere più sul quesito principale”, e cioè a chi spetti stabilire “sui regolamenti interni” delle formazioni parlamentari, avendo rilevato il raggiungimento di un accordo all'interno del gruppo che si divide.

A ben vedere, non si tratta di un punto di caduta del tutto neutrale, in quanto implica che le garanzie contenute nei regolamenti dei gruppi siano tendenzialmente superabili con l'accordo tra le parti: soluzione che, pur essendo in linea con la flessibilità del diritto parlamentare, può comunque far sorgere qualche rischio, potendo comportare la rinuncia a prestare la necessaria attenzione verso eventuali profili di illegittimità dei regolamenti dei gruppi, anzitutto per assicurare il rispetto delle prerogative garantite dalla Costituzione (e dai regolamenti parlamentari). In definitiva, anche in questo frangente viene in rilievo la natura dei gruppi parlamentari e, con essi, delle loro regole interne, che evidentemente si ritengono ancor meno cogenti di quelle dettate dal regolamento generale.

3.3. La disapplicazione della disposizione finale della riforma del regolamento del Senato volta a penalizzare i cambi di gruppo

La riforma del regolamento del Senato del 2022 contiene, all'art. 7, una disposizione finale volta a penalizzare i cambi di gruppo, agendo sui contributi finanziari. A tal fine, prevede che, tenuto conto della specificità dei gruppi costituiti ai sensi dell'articolo 14, il Consiglio di Presidenza dispone la riduzione del 50 per cento del contributo proporzionale, determinato ai sensi dell'articolo 16, comma 1, primo periodo, del regolamento, nei confronti del gruppo del quale il senatore cessa di far parte, attribuendo il 30 per cento del contributo proporzionale iniziale al gruppo di destinazione. Si stabilisce anche che siano destinati al bilancio del Senato i risparmi di spesa derivanti da tale disposizione, pari normalmente al 20% del contributo, e del 50% in caso di collocazione del senatore in uscita come “senatore non iscritto”²⁷.

Si tratta di una ulteriore innovazione volta a disincentivare i trasferimenti ad altro gruppo parlamentare, che si pone nel solco della disciplina sul finanziamento dei gruppi e dei partiti, oggetto di numerose modifiche a partire

²⁷ Su questa categoria, cfr. E. GRIGLIO, *Il rapporto tra gruppi, partiti e singoli eletti nel nuovo regolamento del Senato*, cit., spec. pp. 62 ss. Cfr. anche D. SCOPELLITI, *Il curioso caso del senatore non iscritto*, in www.osservatorioaic.it, n. 3, 2023, pp. 159 ss., D.A. AMBROSELLI, *La riforma del regolamento del Senato al vaglio della XIX Legislatura: brevi considerazioni sulla figura del senatore “apolide”, sui nuovi gruppi parlamentari in deroga e sul voto a data certa*, in www.federalismi.it, n. 34, 2022, p. 1-18, e G. AGOLINO, *Il senatore elettivo “non iscritto” ad alcun Gruppo: nota al nuovo articolo 14, primo comma, del Regolamento*, in www.osservatorioaic.it, n. 6, 2022, pp. 258 ss.

almeno dal 2012²⁸. Secondo la disposizione richiamata, le decurtazioni previste hanno la finalità di disincentivare il fenomeno della c.d. mobilità parlamentare. La disposizione è particolarmente significativa, considerando le scarse risorse finanziarie che ormai la legge destina ai partiti politici.

In base all'interpretazione ora accolta, la decurtazione non sarà applicata in via automatica, ma demandata ad una specifica deliberazione del Consiglio di Presidenza, che sarà chiamato a valutare nel merito se il trasferimento ad altro gruppo rientri o meno tra le ipotesi che la norma mira a disincentivare. Sulla base di questo presupposto, l'intesa che si è raggiunta è nel senso di evitare le ripercussioni negative di carattere economico determinate dal mutamento nella composizione del gruppo parlamentare e si è conseguita con una particolare interpretazione della disposizione: infatti, si è ritenuto che, nella fattispecie concreta, non si possa ricomprendere il caso di senatori che si trovino ad essere pressoché obbligati ad abbandonare il proprio gruppo di appartenenza a seguito di decisioni di carattere per così dire esistenziale, assunte dalla maggioranza del gruppo, quali il mutamento di denominazione, volte ad escludere uno degli originari partiti di riferimento. Pertanto, si è stabilita la convocazione del Consiglio di Presidenza per le valutazioni di competenza, ai sensi della disposizione finale di cui all'art. 7 della riforma del regolamento del 2022, in ordine alla quantificazione dei contributi ai gruppi riconducibili alla c.d. "quota variabile".

3.4. La formazione di una nuova componente politica in seno al gruppo misto, pur nel silenzio del regolamento

Le componenti politiche del gruppo misto del Senato sono un fenomeno emerso soltanto di recente nel regolamento di quel ramo del Parlamento. Prima del 2017, le componenti politiche al Senato erano riconosciute solo incidentalmente (ove si prevede, all'art. 156-*bis*, comma 1, del regolamento, la possibilità che i loro rappresentanti, al pari dei Presidenti dei gruppi par-

²⁸ Quanto al finanziamento ai partiti, si pensi al decreto-legge 28 dicembre 2013, n. 149 (recante "Abolizione del finanziamento pubblico diretto, disposizioni per la trasparenza e la democraticità dei partiti e disciplina della contribuzione volontaria e della contribuzione indiretta in loro favore"), convertito, con modificazioni, dalla legge 21 febbraio 2014, n. 13. Quanto, invece, alla disciplina contabile dei gruppi, viene in rilievo soprattutto la riforma dei regolamenti parlamentari del 2012, con la quale, in entrambe le Camere, sul finire della XVI legislatura sono state approvate norme sulle risorse, sul regime di contabilità e sulla pubblicità della situazione patrimoniale e sulle regole interne dei gruppi parlamentari. Sul punto cfr. F. BIONDI, *Disciplina dei gruppi parlamentari e controlli sui bilanci: osservazioni alle recenti modifiche ai regolamenti di Camera e Senato*, in www.osservatoriosullefonti.it, n. 3, 2012 e T.F. GIUPPONI, *Finanziamento dei gruppi parlamentari, autonomia contabile e regime dei controlli interni nella riforma dei regolamenti di Camera e Senato*, in *Il finanziamento della politica*, a cura di F. BIONDI e G. TARLI BARBIERI, Napoli, Editoriale scientifica, 2016, p. 275 s. Più recentemente, cfr. anche E. CATERINA, *Il finanziamento privato della politica. Problemi di diritto costituzionale*, Milano, FrancoAngeli, 2022, spec. p. 200 ss.

lamentari, possano presentare una interpellanza al mese) e per la loro costituzione, ammessa di fatto nonostante un parere contrario della Giunta per il regolamento (del 30 marzo 2004), si considerava sufficiente, in via di prassi, una dichiarazione alla Presidenza²⁹.

Tale situazione aveva portato a una proliferazione delle componenti politiche e anche per tale ragione è stato approvato il parere della Giunta del regolamento dell'11 maggio 2021³⁰, che ha esteso alle componenti politiche in seno al gruppo misto il vincolo della corrispondenza politica previsto e applicato con riferimento ai gruppi e ne ha proceduralizzato la verificabilità attraverso la trasmissione da parte del richiedente di una autorizzazione a rappresentare il partito o movimento politico detentore del contrassegno presentato alle elezioni, mediante dichiarazione sottoscritta del legale rappresentante di tale formazione.

Con la riforma del regolamento del Senato del 2022, anche a seguito della soppressione dei gruppi "autorizzati" con le modifiche approvate nel 2017, si è introdotta una apposita disciplina delle componenti politiche del gruppo misto, stabilendosi che, per la costituzione di una componente politica, non occorra un numero minimo di senatori, essendo invece individuati requisiti qualitativi modulati sulla falsariga di quella dei gruppi³¹. In particolare, a inizio legislatura si è permessa – in base all'art. 14, comma 6, primo periodo, del regolamento – la costituzione di una componente politica "purché coloro che intendono aderirvi rappresentino un partito o un movimento politico, anche risultante dall'aggregazione di più partiti o movimenti politici, che abbia presentato alle ultime elezioni del Senato propri candidati con lo stesso contrassegno, conseguendo l'elezione di almeno un senatore". In corso di legislatura, invece, vi è un disallineamento quanto al requisito politico-elettorale, in quanto si è esteso il perimetro anche alle elezioni europee, prevedendo dunque che sia consentita la costituzione di componenti politiche in seno al gruppo misto che rappresentino un partito o un movimento politico, il quale nella legislatura abbia presentato alle elezioni politiche, regio-

²⁹ Cfr. in proposito G. LASORELLA, *Il Parlamento: regole e dinamiche. Una introduzione al diritto parlamentare*, cit., p. 102 s.

³⁰ Cfr. E. GRIGLIO, *Il rapporto tra gruppi, partiti e singoli eletti nel nuovo regolamento del Senato*, cit., spec. pp. 58 ss., ove si osserva che "l'intensa mobilità tra i gruppi che ha contraddistinto la XVIII legislatura, favorita dalla successione di tre governi con maggioranze inedite e coalizioni a geometria variabile, ha confermato la tendenza – già emersa nelle precedenti legislature – ad un progressivo accrescimento delle dimensioni del gruppo misto" e "nella composizione magmatica di un gruppo misto passato da 9 a 42 senatori, forte è stata la spinta alla costituzione di componenti politiche".

³¹ Cfr. L. GIANNITI, N. LUPO, *Corso di diritto parlamentare*, IV ed., Il mulino, Bologna, 2023, p. 140.

nali o del Parlamento europeo propri candidati conseguendo l'elezione di propri rappresentanti (art. 14, comma 6, secondo periodo, del regolamento). Rispetto al parere della Giunta per il regolamento del 2021, pertanto, non solo si differenzia – sulla scia della modifica regolamentare del 2022 – il momento in cui nasce la componente politica, ma vi è anche un requisito più stringente in quanto si è richiesto in ogni caso che, oltre ad essersi presentata alle elezioni, abbia anche conseguito l'elezione di un senatore, nel caso della componente politica nata a inizio legislatura, o di propri rappresentanti anche in altri organi, nel caso della componente politica sorta nel corso della legislatura. Al contrario, nel parere del 2021, si consentiva la costituzione di componenti politiche purché rappresentassero partiti o movimenti politici che avevano presentato con il proprio contrassegno, da soli o collegati, candidati alle ultime elezioni nazionali, senza dunque che vi fosse la necessità di aver eletto qualcuno. In tal senso, la possibilità di formare componenti politiche anche in Senato si può leggere come temperamento rispetto alla soppressione dei gruppi “autorizzati” e agli ostacoli posti rispetto alla costituzione di nuovi gruppi in corso di legislatura.

Ora, la soluzione di compromesso delineata dal Presidente del Senato ha finito appunto per avvalersi di questo strumento: si è consentito ai quattro senatori riconducibili ad Azione di formare una componente politica del gruppo misto. La formazione di un vero e proprio gruppo è infatti preclusa dalla disposizione di cui all'articolo 14, comma 5, del regolamento, in base alla quale, come già ricordato, è ammessa la costituzione di gruppi in corso di legislatura a patto che rispettino non solo il requisito politico ma altresì quello numerico “aggravato”, fissato a nove senatori, e che abbiano la medesima denominazione ovvero il medesimo contrassegno del partito o movimento politico rappresentato.

4. Conclusioni: sui movimenti del quadro partitico e la difficoltà di disciplinarli con norme di regolamento parlamentare, specie se non omogenee tra le due Camere

Le rilevanti asimmetrie nei regolamenti delle due Camere in materia di gruppi parlamentari non hanno certo aiutato a stabilizzare il quadro politico. All'esito di questa vicenda, Azione corrisponde ad una componente politica del gruppo misto al Senato, mentre ha formato un gruppo autonomo (“in deroga”) alla Camera. In generale, come si era già notato, gli intenti razionalizzatori di chi riscrive i regolamenti, già di per sé non facili da raggiungere,

finiscono per essere frustrati ove questi intenti non siano perseguiti con coerenza in ambedue i rami del Parlamento³².

Anche in questa occasione, le divergenze, piuttosto radicali, in materia di regole sulla costituzione dei gruppi parlamentari hanno esplicitato effetti di tal tipo. In particolare, presso la Camera vi è una disciplina rimasta sostanzialmente inalterata dal 1971; presso il Senato, al contrario, una sofferta e analitica disciplina, introdotta nel 2017 e modificata, dopo essere stata oggetto di un'applicazione "molto estensiva"³³, nel 2022, ha cercato di dettagliare specificamente le varie fattispecie.

Quella di una rottura tra due partiti politici che si sono presentati insieme alle elezioni, che hanno inizialmente formato un gruppo congiunto e che nel corso della legislatura si dividono è ipotesi che può ritenersi ricorrente nel sistema politico italiano e, pertanto, appare complicato ingabbiarla all'interno di vincoli che vietino drasticamente il ricostituirsi di due gruppi autonomi. Così, alla Camera, vi è stata la possibilità di costituire due gruppi "in deroga". Al Senato lo stesso risultato non è stato possibile, essendosi arrivati alla conservazione del gruppo, con una diversa denominazione, e alla costituzione di una nuova componente politica in seno al gruppo misto: una soluzione cui si è pervenuti grazie ad una non facile opera di mediazione svolta dal Presidente di Assemblea, che allo scopo, anche con il coinvolgimento dell'apposita Giunta, si è avvalso fino ai limiti massimi consentiti dei suoi poteri di interprete del regolamento, "arbitro" più che "giudice" del diritto parlamentare³⁴.

La divaricazione delle regole e degli approcci regolamentari seguiti, più lasco alla Camera e più dettagliato al Senato, ha finito ad ogni modo per dare origine ad una ulteriore differenziazione nella conformazione dei gruppi nelle due Camere.

³² Cfr. N. LUPO, *Riduzione del numero dei parlamentari e organizzazione interna delle Camere*, in www.forumcostituzionale.it, n. 3, 2020, pp. 326 ss., spec. p. 334.

³³ Così G. LASORELLA, *Il Parlamento: regole e dinamiche. Una introduzione al diritto parlamentare*, cit., p. 99.

³⁴ Su tale funzione cfr., con varietà di argomentazioni, A. TORRE, *Il magistrato dell'Assemblea. Saggio sui presidenti parlamentari*, Torino, Giappichelli, 2000, spec. p. 61 ss., N. LUPO, *Il Presidente di Assemblea come "giudice" del diritto parlamentare*, in *Studi in onore di Franco Modugno*, a cura di M. RUOTOLO, Editoriale scientifica, Napoli, 2011, vol. III, pp. 2053-2090, spec. p. 2083 s. G. LASORELLA, *Le garanzie interne al giusto procedimento legislativo. Presidente d'Assemblea e Comitato per la legislazione*, in *Quaderni costituzionali*, 2021, n. 2, pp. 551-571, spec. p. 554 s., G. STEGHER, *Regolamenti parlamentari: natura e funzioni. Una prospettiva di analisi comparata*, Torino, Giappichelli, 2023, spec. 83 s., e L. CIAURRO, *I conflitti di attribuzione sollevati dai singoli parlamentari*, Napoli, Editoriale Scientifica, 2023, spec. p. 49 ss.

Parla, efficacemente, con riferimento all'esito in Senato della vicenda in esame, di una separazione consensuale, anziché giudiziale, S. BALDELLI, *I Regolamenti parlamentari e il caso della separazione tra Renzi e Calenda*, in www.corriere.it, 28 novembre 2023.

Più in generale, al Senato sembra essersi ormai innescata una particolare attenzione del regolamento – quasi una ossessione, verrebbe da dire – contro il fenomeno del transfughismo parlamentare, con ripetuti tentativi, nel 2017 e nel 2022, sia di disincentivarlo, sia di escluderlo attraverso regole rigide. Questo ha portato all'introduzione di una disciplina con una serie di limiti piuttosto bizantini alla formazione dei gruppi parlamentari che, tuttavia, come i fatti della legislatura passata e di quella in corso dimostrano, è difficile riuscire ad applicare, ingabbiando un sistema partitico che, soprattutto in Italia, è in continuo movimento³⁵. Sebbene la corrispondenza tra il quadro partitico uscito dal momento elettorale e l'assetto dei gruppi parlamentari possa essere vista come un meccanismo utile per far valere la responsabilità politica, allo stesso tempo appare eccessivo porre regole che poi non si è in grado di far rispettare a causa della fluidità del quadro partitico e dell'asimmetria tra i due regolamenti.

Le asimmetrie nei regolamenti parlamentari risultano particolarmente vistose quanto alle regole per la formazione dei gruppi parlamentari, nonché relativamente alla configurazione delle commissioni permanenti (tuttora 14 alla Camera, ridotte a 10 al Senato): divergenze in settori del tutto cruciali, che appaiono in netta controtendenza rispetto alla direzione che pare assumere, negli ultimi anni, il bicameralismo italiano³⁶.

Da una parte, infatti, per effetto della legge n. 165 del 2017, vige il medesimo sistema elettorale nei due rami del Parlamento ed è stata anche parificata, a partire dalle elezioni del settembre 2022, l'età in cui si accede all'elettorato attivo. Le stesse procedure affermatesi nella prassi vanno in questa direzione, con quel “monocameralismo alternato” che, pur potendo considerarsi una degenerazione, mette – per certi versi – sullo stesso piano le due Camere nel procedimento legislativo, tramite una inedita divisione del lavoro³⁷. Dall'altra parte, la *ratio* dominante della riforma del regolamento del Senato del 2017 è stata – almeno in parte – quella di avvicinare la propria disciplina

³⁵ Cfr. A. CHIARAMONTE e V. EMANUELE, *The deinstitutionalization of Western European party systems*, Londra, Palgrave Macmillan, 2022 e V. EMANUELE e A. SIKK, 'Party crashers? Modeling genuinely new party development paths in Western Europe', in *Party Politics*, n. 5, 2021, pp. 883 ss.

³⁶ Cfr. L. BARTOLUCCI, *Le nuove Camere alla sfida delle "asimmetrie" su gruppi e commissioni parlamentari*, in *Luiss School of Government, Policy Brief*, n. 25/2022.

³⁷ Sul punto, cfr. S. LEONE, *Un Parlamento per metà, tra critica e proposte*, in *Quaderni costituzionali*, n. 2, 2023, pp. 327 ss.; I. MASSA PINTO, *Il "monocameralismo di fatto" e la questione della perdurante validità della Costituzione*, in *Costituzionalismo.it*, n. 3, 2022, pp. 88 ss.; G. TARLI BARBIERI, *L'irrisolta problematicità del bicameralismo italiano tra intenti riformistici e lacune normative*, in *Federalismi.it*, n. 3, 2019, pp. 59 ss. Cfr. anche A. MANZELLA, *Elogio dell'Assemblea, tuttavia*, Modena, Mucchi Editore, 2020, p. 21, il quale identifica quello italiano come un monocameralismo “non detto” e registra una tendenza evolutiva dei più moderni sistemi costituzionali verso un “monocameralismo temperato” (p. 30).

a quella della Camera, con un'inversione della tendenza alla progressiva divaricazione delle regole procedurali tra i due rami del Parlamento.

Dopo la riduzione del numero dei parlamentari, è stato il Senato ad adeguare il suo regolamento: laddove ha potuto, riducendo ancora le differenze (ad esempio, nell'esame della decretazione d'urgenza e mediante l'istituzione, anche in Senato, del Comitato per la legislazione), ma inevitabilmente introducendo anche modifiche che hanno divaricato i due regolamenti. Tocca quindi ora alla Camera adeguarsi, per ridurre quella distanza che rischia di originare criticità ulteriori e non giustificate nella vita del Parlamento e, più in generale, nella forma di governo.

Rimane che le nuove regole parlamentari non sono fin qui riuscite a evitare il dispiegarsi e il rinnovarsi del sistema politico e della geografia delle Assemblee, ancora fatta di partiti grandi e piccoli, fratture e scissioni in corso di legislatura, rispetto ai quali i Presidenti di Assemblea non hanno inteso portare fino in fondo l'applicazione della disciplina introdotta nel regolamento del Senato. Tanto che inizia ad apparire francamente poco utile continuare ad approvare disposizioni draconiane se quelle stesse regole, sollecitate dagli irriducibili fenomeni politici, non vengono poi fatte rispettare.