GRUPPO di PISA
Dibattito aperto sul Diritto e la Giustizia Costituzionale

L'INCERTO FUTURO DEL DIVIETO DI MANDATO IMPERATIVO TRA REGOLAMENTI PARLAMENTARI E GIURISPRUDENZA COSTITUZIONALE*

MARCO MELPIGNANO**

SOMMARIO: 1. L'art. 67 Cost. nel complesso rapporto tripartito tra eletto, elettore e partito. – 2. La resilienza dell'art. 67 nonostante i numerosi tentativi di riforma. Un «nemico» dei partiti da riformare? – 3. Disposizioni regolamentari e libertà parlamentare: un rapporto intricato e cangiante. – 4. La modifica del 2022: una decisa accelerazione contro il transfughismo. – 5. Le prospettive del senatore «apolide»: *status* penalizzante e «sanzionatorio»? – 6. La giurisprudenza costituzionale: «turning point» per un rinvigorimento delle prerogative parlamentari o un buco nell'acqua? Un punto di vista critico. – 7. Conclusioni.

1. *L'art. 67 nel complesso rapporto tripartito tra eletto, elettore e partito*

La libertà del mandato parlamentare rappresenta, sin dalle sue origini, uno dei cardini del costituzionalismo moderno, volto ad assicurare in concreto che il parlamentare non sia portavoce di istanze particolaristiche, ma sia curatore di interessi generali. La rappresentanza politica nazionale, volta al «soddisfacimento degli interessi permanenti della collettività, intesa come tutt'uno indivisibile»[1], realizza un collegamento «tra l'elemento personale e l'organizzazione autoritaria dello Stato»[2] che si realizza entro le due Camere[3].

---

* Contributo sottoposto a doppio referaggio anonimo.

** Borsista presso il Seminario di Studi e Ricerche Parlamentari «Silvano Tosi», Università degli Studi di Firenze.

[1] R. MORETTI, *Art. 67*, in V. CRISAFULLI e L. PALADIN (a cura di), *Commentario breve alla Costituzione*, Padova, 1990, 409.

[2] *Ibidem.*

[3] Sulla rappresentanza politica si vedano almeno G. LEIBHOLZ, *La rappresentazione nella democrazia* (tr.it), Milano, 1988; D. NOCILLA e L. CIAURRO, *Rappresentanza politica*, in *Enciclopedia del diritto*, XXXVIII, Milano, 1987.

Come ha autorevolmente osservato Manzella[4], la formula «parlamento-rappresentante del popolo» è andata di pari passo con il risoluto divieto di mandato imperativo, ovvero della possibilità per gli elettori di revocare gli eletti (o, in ogni caso, di condizionare l'esercizio delle funzioni parlamentari con istruzioni giuridicamente vincolanti): questa relazione biunivoca persiste tuttora, dopo il fallimento del progetto di revisione costituzionale del 2016 che, invece, tentava di scindere il principio di rappresentanza nazionale, di esclusivo appannaggio dei deputati, dal divieto di mandato imperativo, di cui avrebbero continuato a beneficiare sia i deputati che i senatori[3]. Il divieto di mandato imperativo è stato inserito nella Costituzione repubblicana all'art. 67 e costituisce un «*elemento strutturale della rappresentanza politica*»[4], sulla scia dell'art. 41 dello Statuto Albertino che, seppure nella diversa cornice di rappresentanza borghese, già lo collocava «al centro del sistema»[5].

Talune ipotesi «minimaliste» lo consideravano insito ed implicito nell'ordinamento costituzionale di una moderna democrazia e ne ritenevano superflua la codificazione tanto che, nel corso dei lavori della Costituente[6], lo stesso relatore dell'articolo Costantino Mortati si domandava se non fosse opportuno omettere questa previsione normativa (la c.d. «opzione zero»)[6], sia per la possibilità che «si facesse del Senato la rappresentanza della regioni o di categorie»[7], sia per l'incontrovertibile dato fattuale per cui «i deputati sono espressione dei partiti con i quali hanno un diretto legame». Anche il Presidente Umberto Terracini riteneva che una norma di questo tenore potesse avere ragion d'essere «nei tempi passati e col collegio uninominale», quando il deputato si sentiva anche rappresentante di interesse di classe vincolato al partito che ne aveva proposta (…) la candidatura e la rappresentanza era circoscritta al collegio»[7]; inoltre, asseriva che l'introduzione di una disposizione di quel tenore non avrebbe comunque inficiato concretamente il legame instauratosi fra l'eletto ed il partito (o comitato) che ne aveva sostenuto la candidatura. Ancora, il deputato azionista Lussu, commentando la formula avanzata da Conti[8], per cui «i deputati esercitano liberamente la loro funzione», riteneva l'utilizzo di tale avverbio pleonastico e potenzialmente foriero di vari dubbi interpretativi. La formula «senza vincoli di mandato» si deve, invece, al deputato Mannironi, che, per di più, di concerto con l'on. Fabbri, proponeva di introdurre anche un esplicito ed ulteriore riferimento al divieto che i singoli elettori possano dare un mandato imperativo[9].

Sin dalla discussione in sede costituente, dunque, ci si è interrogati sul legame di reciproca integrazione del rappresentante della nazione con i partiti di elezione.

---

[4] A. MANZELLA, *Il Parlamento*, Bologna, 1991, 15 ss.

[3]C. MARTINELLI, *Art. 67*, in F. CLEMENTI, L. CUOCOLO, F. ROSA, G.E. VIGEVANI (a cura di), *La Costituzione italiana. Commento articoloper articolo*, Vol. II, Bologna, 2018, 76.

[4] C. ESPOSITO, *I partiti nella Costituzione italiana*, Padova, 1954, 229-230.

[5] G. AZZARITI, *Il rapporto partito- eletto: per un'interpretazione evolutiva dell'art. 67 della Costituzione*, in *Politica del diritto*, 3/2013.

[6] Cfr. resoconto sommario della seconda sottocommissione del 19 settembre 1946 disponibile al seguente link: http://legislature.camera.it/_dati/costituente/lavori/II_Sottocommissione/sed017/sed017nc.pdf.

[7] *Ibidem.*

[8] La proposta dell'On. Conti su cui si apre la discussione recita: «i deputati esercitano liberamente le loro funzioni».

[9] V. nota 8.

Seppure, a livello teorico, è indubbio che le due prescrizioni dell'art. 67 Cost. rappresentino l'architrave del modello di rappresentanza politica, consentendo di operare la sintesi del pluralismo democratico in unità politica[10] rompendo lo schema rigido e a compartimenti stagni della rappresentanza cetuale[11], sul piano pratico la realtà partitica e l'articolazione in gruppi parlamentari comporta una svalutazione del principio tale da imporre un'interpretazione restrittiva dell'art. 67 Cost. Nello specifico, la dottrina si è chiesta se l'emersione di altri canali di partecipazione politica, primo fra tutti il diritto di associazione in partiti, e la consequenziale rottura del monopolio parlamentare della gestione politica[12] in favore degli stessi non rendesse superfluo continuare il dibattito sulla rappresentanza, preso ormai atto del primato della cd. «partitocrazia disciplinare»[13] italiana, che imponeva (e impone tuttora) ai parlamentari una disciplina «prevalentemente coercitiva e caporalesca»[14]. I partiti, ora, si mostrano quali entità «stabili e sempre presenti che dominano il Parlamento»[15] e, piuttosto che concentrarsi sulla loro funzione di intermediazione con la società civile, appaiono più preoccupati a consolidare la loro posizione di forza sintetizzabile nella formula «governo parlamentare dei partiti» (*Parlamentarische Parteiregierung*)[16].

Un ragionamento del genere, condotto all'estremo, potrebbe portare a considerare il Parlamento come un «corpo separato» rispetto al popolo: ciò risulterebbe in netto contrasto con il nostro complessivo impianto costituzionale esplicitato dall'art. 1, che impone, invece, come ha sostenuto Santi Romano, di leggere in modo endorganico il rapporto tra popolo e Parlamento, quale «struttura direttamente espressiva» della sua volontà[17]. Al contempo, però, deve ammettersi che la relazione popolo-Parlamento ha patito certamente il menzionato svuotamento contenutistico della rappresentanza politica, diretta sempre più verso una pressoché totale irresponsabilità del rappresentante nei confronti dell'elettorato e della singolare evoluzione dei partiti, divenuti dapprima *catch-all parties*, ovverosia partiti ormai trasversali, impoveriti del sostrato ideologico ispiratore, e, poi, *cartel partie*s che hanno oramai rinunciato a svolgere il ruolo di cinghia di trasmissione tra Stato e società[18] e che hanno completato la metamorfosi da attore sociale ad attore statale: si è passati, appunto, dal «*party on the*

[10] G. RIZZONI, *Opposizione parlamentare e democrazia deliberativa*, Bologna, 2012, 221.

[11] *Ivi*, 220.

[12] A. MANZELLA, *Il Parlamento*, cit., 15 ss.

[13] G. MARANINI, *Stato di partiti non partitocrazia*, in *Studi politici*, 3/1960; M. PIGNATARO, *Il libero mandato parlamentare attraverso il prisma della giurisprudenza costituzionale*, in *Rassegna parlamentare*, 2/2022, 293-319.

[14] A. MANZELLA, *Il Parlamento*, cit., 15 ss.

[15] C. SCHIMTT, *Il custode della Costituzione*, Milano, 1991, 289.

[16] Cfr. E. RINALDI, *Divieto di mandato imperativo e disciplina dei gruppi parlamentari* in *Costituzionalismo.it*, 2/2017. L'A. delinea un'interessante riflessione sulle ripercussioni dell'interazione tra mandato parlamentare e democrazia sulla forma di Stato.

[17] S. ROMANO, *Corso di diritto costituzionale*, Padova, 1926, 167.

[18] In tal senso, cfr. P. RIDOLA, *Democrazia Rappresentativa e Parlamentarismo*, Torino, 2011, 86. Sul fenomeno del "cartel party" si rimanda a R.S. KATZ, P. MAIR, *Changing Models of Party Organization and Party: The Emergence of Cartel Party*, in *Party Politics*, 1995, 5 ss.

ground» al «*party on the office»*[19].

Dunque, la relazione osmotica che legava i partiti alla società ha lasciato il passo alla loro sistematizzazione all'interno della struttura di autorità dello Stato e ha traslato progressivamente le problematiche giuridiche riguardanti il vincolo di mandato sul rapporto tra rappresentanti e partiti, lasciando sul sfondo gli elettori.

Tra il divieto di mandato imperativo e la rappresentanza politica sussiste, quindi, una relazione univoca tale per cui al mutamento della forma rappresentativa corrisponde ineluttabilmente un cambiamento semantico del libero mandato. Pertanto, alla luce degli ultimi avvenimenti che hanno investito la materia, come la recentissima riforma del regolamento del Senato del 27 luglio 2022, le ultime pronunce giurisprudenziali in materia (a più di un cinquantennio di distanza dalla sent. n. 16/1964)[20], il presente contributo si propone di analizzare l'evoluzione di questo spinoso rapporto. Si cercherà di indagare intorno al 'futuro' dell'art. 67 Cost., se la tendenza, specie in sede regolamentare, ad una sua compressione sia irreversibile o se, paradossalmente, la nuova configurazione dei partiti nel quadro politico, privi dell'investitura e legittimazione popolare del secondo dopoguerra, non apra uno spiraglio volto a dare nuova vita al principio del libero mandato.

Si proverà a rispondere all'interrogativo se l'attuale disarticolazione del panorama partitico, cui ha contribuito anche l'affermazione di partiti che addirittura mettevano in discussione il modello della democrazia rappresentativa, per una casuale eterogenesi dei fini, non finisca per rivitalizzare la figura del parlamentare quale rappresentante della Nazione, malgrado le notevoli spinte in senso contrario (tra cui spicca la succitata nuova riforma del regolamento del Senato).

2. *La resilienza dell'art. 67 Cost. nonostante i numerosi tentativi di riforma. Un «nemico» dei partiti da riformare?*

Le nuove ipotesi di riforma dell'art. 67 Cost., insieme alla necessità di adottare le c.d. «disposizioni anti-transfughiste», sono tornate in auge in seguito al cospicuo numero di passaggi di gruppo avvenuti nel corso della XVII e XVIII legislatura, pari rispettivamente a 566 e 468. Questo fenomeno ha riguardato un numero di parlamentari tutt'altro che trascurabile: nella XVII legislatura hanno cambiato gruppo ben 347 parlamentari[21], pari addirittura al 35,53% degli eletti (più di un terzo), mentre nella XVIII il numero di parlamentari coinvolti è sceso «solo» a 306. Contestualmente, vi è stata una forza, quale il Movimento 5 Stelle, che ha fatto dell'introduzione del *vincolo*

[19] R.S. KATZ, P. MAIR, *The Ascendacy of The Party in Public Office: Party Organization Change in Twentieh-Century Democracies*, in R. GUNTHER, J.R. MONTERO, J.J LINZ (a cura di) *Political Parties. Old concepts and New Challenges*, Oxford, 113ss.

[20] Cfr. il paradigmatico punto 2 del considerato in diritto della sentenza in cui la Corte riconosce che "il divieto del mandato imperativo importa che il parlamentare è libero di votare secondo gli indirizzi del suo partito ma anche di sottrarsene; nessuna norma potrebbe legittimamente disporre che derivino conseguenze a carico del parlamentare per il fatto che egli abbia votato contro le direttive del partito".

[21] L. BARTOLUCCI, *I gruppi parlamentari nella XVII legislatura: cause e conseguenze della loro moltiplicazione*, in *Osservatorio sule fonti*, 2/2018, 13 ss.

di mandato tout court uno dei punti imprescindibili del proprio programma politico con l'obiettivo di arginare la tendenza ad una pericolosa deresponsabilizzazione politica e a punire l'infedeltà parlamentare.

Tuttavia, in questa sede deve preliminarmente chiarirsi che sarebbe storicamente errato limitare temporalmente il dibattito su detto tema circoscrivendolo all'ultimo decennio, dovendosi, invece, retrodatare le proposte di riforma almeno alla Bozza di Lorenzago[22] del 2003, che, con una modifica apparentemente trascurabile[23] del dettato costituzionale volta ad ricalcare la dimensione collettiva delle Camere, avrebbe forse consentito l'inserimento nei regolamenti interni di norme «limitative» della libertà parlamentare.

Andando ancora a ritroso, è doveroso ricordare la proposta di legge Armaroli[24], che, pur ribadendo il principio della rappresentanza nazionale, proponeva di dichiarare decaduti i parlamentari che «comunque (avessero alterato) i rapporti di forza tra maggioranza e opposizione espressi dal corpo elettorale, o passando ad altro gruppo o modificando il voto di fiducia inizialmente espresso nei confronti del governo», nonché la proposta Stiffoni[25], che mirava a inserire in maniera secca e diretta il vincolo di mandato, stante la necessità valorizzare il naturale collegamento morale che dovrebbe legare l'eletto all'elettorato. Risale allo stesso anno anche il ddl Chiappori[26], che aveva come scopo quello di «contemperare la irrinunciabile indipendenza di coloro che sono chiamati a rappresentare il popolo (…) con la necessità, già espressa dal Crisafulli, di assicurare una sede ufficiale di confluenza delle rappresentanze costituita sulla base di regole uniformi»[27]. Nello specifico, al primo comma si intendeva sostituire il principio di rappresentanza «nazionale» con quella «popolare» e introdurre una curiosa locuzione per cui i membri del Parlamento «*sono soggetti solo alla loro coscienza*».

Questa novella appariva, però, piuttosto contraddittoria con il resto dell'articolato, vista la previsione del nuovo secondo comma che vieta ai parlamentari, a pena di decadenza dal mandato, di aderire nel corso della legislatura ad un gruppo diverso da quello di iscrizione. *Ictu oculi*, la contraddizione è evidente: un parlamentare, che formalmente dovrebbe rispondere solo alla sua coscienza non può al contempo vedersi limitata in maniera così eclatante la sua libertà di azione, vista la concreta impossibilità di manifestare il suo dissenso politico con il gruppo di elezione ed iscriversi in corso di legislatura ad un gruppo differente.

Ancora, deve essere ricordato il progetto di legge Alberti Casellati[28], che proponeva, mediante la semplice sostituzione della parola «senza» con la parola «con»

[22] La c.d. "Bozza di Lorenzago", approvata in Consiglio dei Ministri il 10 ottobre del 2003, consisteva in un ampio progetto di riforma di ben 53 articoli della Parte Seconda della Costituzione, elaborato dagli onorevoli Calderoli, Nania, D'Onofrio e Pastore.

[23] In questo progetto di riforma si proponeva di modificare le parole "ogni deputato o senatore" con "I deputati e i senatori". Si ritiene che l'elisione della parola "ogni" e l'utilizzo della declinazione plurale per i deputati ed i senatori avrebbe aperto dei margini per un'eventuale modifica di disposizioni regolamentari in senso "restrittivo" della libertà parlamentare.

[24] Cfr. A.C. 5923 del 1999.

[25] Cfr. A.S. 4160 del 1999.

[26] Cfr. A.C. 6663 del 1999.

[27] Cfr. relazione illustrativa A.C. 6663 del 1999.

[28] Cfr. A.S. 196 del 2013.

nel testo dell'art. 67, di introdurre *de plano* il mandato imperativo.[29] Pertanto, risulta evidente come l'ascesa del Movimento Cinque Stelle semmai abbia rafforzato il già preesistente impulso riformatore. Tuttavia, è solo con l'avvento della suddetta forza politica che il dibattito pubblico è tornato ad interessarsi, ove mai si ammetta che se ne sia davvero occupato in passato, delle modalità di espletamento del mandato parlamentare in favore di un maggiore ed effettivo controllo dell'elettore.

Secondo questa visione, mutuando una categoria del diritto privato, l'elettore sembra vestire i panni del *mandante* ed il rappresentante quelli del *mandatario*: nello specifico, si ritiene che la libertà di azione del parlamentare debba cedere il passo alla necessità di rispettare il mandato politico ricevuto e liberamente accettato con la candidatura ed il sostegno politico al programma del partito politico di elezione[30]. Questo, infatti, l'intento perseguito dal primo comma del disegno di legge costituzionale n. 2759/2017 Crimi[31], che proponeva di inserire al primo comma dell'art. 67 Cost. la controversa nozione di «mandato popolare», seppure non inedita, come si è visto, nel panorama delleipotesi di riforma.

Il concetto di «mandato popolare» è insito in uno strumento di democrazia diretta, il c.d. «*popular recall*» che ha riscosso grande successo negli Stati Uniti, e che è stato poi importato in Inghilterra, in alcune ex colonie come l'India ed il Sudafrica e in alcuni Paesi dell'America Latina[32]. Per *recall* si intende «il potere degli elettori di rimuovere un pubblico ufficiale, prima della scadenza naturale del suo mandato»[33]. Preliminarmente, deve chiarirsi che sia la diffusione di tale istituto in democrazie mature che la sua recentissima introduzione con il *Recall of MPs Act*[34] del 2015- seppure in casi limitati- nel Regno Unito fughino qualsiasi dubbio teorico sull'incompatibilità con la democrazia rappresentativa e, transitivamente, con il divieto di mandato imperativo. Al contrario, è opportuno rilevare che potrebbero esservi aspetti antinomici di non poco conto con il principio di rappresentanza nazionale dell'art. 67 non solo nell'eventualità in cui il menzionato potere di revoca fosse attribuito soltanto agli iscritti del partito di elezione del parlamentare[35,] ma anche nel caso in cui questo fosse conferito al corpo elettorale (ad esempio all'elettorato attivo di un singolo collegio) per mezzo di un intervento sulla disciplina elettorale, mantenendo allo stesso tempo immutata la lettera del dettato costituzionale[36].

---

[29] Per una diffusa trattazione dell'argomento, cfr. F. CARISTO, N. OLIVERIO, *Rappresentanza politica e divietodi mandato imperativo: ieri, oggi e doma*ni, Bologna, 2017.

[30]Cfr. Relazione illustrativa ddl. n. 2759/2017.

[31]Cfr. A.S. 2759 del 2017.

[32] Si pensi alle Costituzioni di Colombia (1991), Perù (1993) e Venezuela (1999); cfr., più diffusamente, A. FRICANO, *Apologia del libero mandato parlamentare: quale futuro per una guarentigia in crisi?*, in *Rivista Gruppo di Pisa*, 1/2021.

[33] D. MONE, *Crisi della rappresentanza politica e della democrazia parlamentare: il recall non sembra lasoluzione*, in *Osservatorio AIC*, 1/2020.

[34] Diffusamente, v. G. CARAVALE, *Recall dei Comuni ed espulsione dei Lords: il Parlamento di Westminsterapprova le riforme*, in *Forum di Quaderni costituzionali*, 8 aprile 2015.

[35] Sul tema, in senso contrario, si segnala M. AINIS, *Come salvare il Parlamento. La democrazia rappresentativa deveaccogliere in grembo un po' di fantasia*, in *Repubblica*, 28 aprile 2017.

[36] N. ZANON, *Il libero mandato parlamentare, Saggio critico sull'art. 67 della Costituzione*, Torino, 1990, 341 ss.

Va segnalato che autorevole dottrina[37], argomentando *a fortiori* dalla possibilità di «revoca» anzitempo delle Camere nel loro complesso - mediante l'istituto dello scioglimento anticipato previsto dall' art. 88 Cost. - ritenga che l'irrevocabilità non costituisca parte del «nucleo essenziale» del divieto di mandato imperativo: se pure si sposasse questa tesi, la teorica compatibilità costituzionale della revocabilità del parlamentare nulla toglierebbe all'opportunità, se non addirittura all'obbligo, di operare una revisione costituzionale[38], qualora si volesse introdurre il *recall* nel nostro ordinamento.

Tornando all'esame della proposta di modifica costituzionale a firma Crimi, ancora più problematica risultava la proposta di aggiungere un secondo comma al citato art. 67 Cost., che, addirittura, prevedeva le sanzioni della decadenza e della incandidabilità in caso diiscrizione ad un gruppo differente rispetto a quello di elezione. Nell'ottica del proponente, la decadenza trovava legittimazione nella previsione di altre Carte europee, nel caso di specie l'art. 160 della Costituzione portoghese del 1976 , e costituiva un utile antidoto per frenare il transfughismo parlamentare, reo di alterare non solo i normali equilibri democratici, ma addirittura anche la sovranità popolare di cui all'art. 1 Cost.[39], della quale i rappresentanti sono espressione.

A titolo esemplificativo, può ricordarsi che una simile ipotesi di decadenza era stata prevista sia nell'A.C. 6694/2000 (Pisapia), che introduceva l'eventualità che una legge, in armonia con lalegge elettorale vigente[40] , contemplasse le ipotesi di decadenza dei parlamentari che aderiscano ad «uno schieramento o ad una coalizione diversa da quella nell'ambito della quale sono stati eletti», sia nell'A.S. 2497/2010 (Della Seta), che, pur lasciando invariato il primo comma, intendeva aggiungere al testo costituzionale il seguente comma: «decade dal mandato il parlamentare chi s'iscrive ad un gruppo parlamentare, diverso dal misto, che non rappresenti il partito per cui è stato eletto».

Ha destato grande perplessità l'inserimento nel disegno di legge Crimi anche della sanzione dell'incandidabilità, essendo questo un istituto basato sull'indegnità morale di un soggetto[41] e con tutt'altro fine, quale quello di evitare che possa concorrere alle cariche pubbliche chi sia ritenuto privo delle qualità personali necessarie[42] per mantenerne il prestigio. Date queste premesse, appare quindi fisiologico come nelle successive legislature, in entrambe le esperienze di governo a guida Cinquestelle, la riforma del principio di libero mandato fosse uno degli obiettivi fissati nel programma. Dapprima, nel contratto di governo del c.d. «Governo giallo-verde», sottoscritto dall'on.

[37] *Ivi*, 331, nota 192.

[38] Ciò, forse, può spiegare la scelta del Movimento 5 Stelle di prevedere un modello embrionale di recall interno, in occasione delle elezioni per il Parlamento Europeo e non delle elezioni politiche nazionali.

[39] Relazione illustrativa al ddl. 2759/2017.

[40] A parere di chi scrive, la circostanza che la legge incaricata di elencare i casi di decadenza dovesse tener conto della legge elettorale, sembrava far concludere pacificamente per la sua natura ordinaria.

[41] R. BIN, G. PITRUZZELLA, *Diritto Costituzionale*, Torino, 2022, 166 ss.

[42] *Ibidem.*

Luigi Di Maio e dal Sen. Matteo Salvini[43], al punto 20, rubricato «Riforme istituzionali, autonomia e democrazia diretta», si stabiliva che *1occorre introdurre forme di vincolo di mandato imperativo per i parlamentari, per contrastare il sempre crescente fenomeno del trasformismo*». A seguire, nel programma del c.d. "Governo giallo-rosso" al punto 10 si scriveva che si rende necessario «*avviare una revisione costituzionale volta a introdurre istituti che assicurino equilibrio al sistema e che contribuiscano a riavvicinare i cittadini alle istituzioni*».

Nonostante l'innumerevole quantità di proposte e gli impegni governativi non abbiano portato ad una revisione costituzionale, sarebbe sbagliato affermare che nulla si sia mosso.

In conclusione, deve ricordarsi l'ultimo progetto presentato in ordine cronologico[44], ovvero la proposta di legge Fascina[45], recante «Modifica dell'articolo 67 della Costituzione, concernente l'introduzione del vincolo di mandato parlamentare», che prevedeva la sostituzione del vigente art. 67 con un nuovo articolato suddiviso in due commi[46]. Il primo manteneva la parte iniziale del vigente articolo per cui «ogni membro del Parlamento rappresenta la Nazione», mentre la previsione che codifica il libero mandato veniva soppressa in favore di un nuovo comma che stabiliva la decadenza di colui che sifosse iscritto ad un gruppo che «non rappresenta il partito per il quale è stato eletto». Nell'ottica del proponente l'art. 67 Cost. avrebbe giustificato il continuo decadimento del ruolo della rappresentanza politica e la rottura del patto sottoscritto tra elettori ed eletti - in quanto candidati con quel partito - con la conseguenza di un pericoloso ritorno ad un modello di «partito parlamentare» ottocentesco, reo di aggirare i risultati delle competizioni elettorali con la strumentale creazione di gruppi in corso di legislatura. Appare, però, piuttosto contraddittoria la volontà, espressa inequivocabilmente nella relazione illustrativa, di «voler recuperare il significato dell'articolo 67 della Costituzione, al fine di salvaguardare il ruolo dei partiti (…), elementi fondamentali per la tenuta della democrazia e, al contempo, del modello di democrazia rappresentativa delineato dalla Costituzione», sopprimendo, di fatto, il principio stesso.

Infine, la proposta di legge conteneva una premessa tutt'altro che pacifica: si riteneva, infatti, che, negli ultimi vent'anni, a causa di fattori «endogeni ed esogeni», si fosse assistito a un «indebolimento» del rapporto tra parlamentare e partito politico a causa dell'infievolimento del gruppo parlamentare, quale «cerniera tra i partiti ed il Parlamento»[47]. Se, da un lato, risulta innegabile che, con la crisi della c.d. «Prima

[43] Per approfondire, cfr. C. SBAILÒ, *Tagliare il numero dei parlamentari? Si può a condizione di preservare la libertà di mandato. L'intima contraddittorietà della proposta di riforma gialloverde*, in *Forum di Quaderni costituzionali*, 2019.

[44] L. LEO, *Il divieto di mandato imperativo tra dettato e attualità, in Amministrazione in cammino*, 2023, 11 ss.; cfr. anche A. MANNINO, *La mobilità parlamentare tra principio democratico, rappresentanza nazionale e divieto di mandato*, in L. CARLASSARE (a cura di), *Democrazia, Rappresentanza, Responsabilità*, Padova, 2001, 61-80; A. CIANCIO, *La garanzia del libero mandato parlamentare tra disciplina di gruppo e trasformazione dei* partiti, in *Diritti fondamentali*, 1/2021.

[45] A.C. 3297 del 2021.

[46] Cfr. http://documenti.camera.it/leg18/dossier/pdf/AC0542.pdf.

[47] G.F. CIAURRO, *Sulla natura giuridica dei gruppi parlamentari*, in *Studi per il XX anniversario dell'Assemblea Costituente*, Firenze, 1969, 217.

Repubblica», i partiti non rappresentino più la «pietra angolare» del sistema istituzionale[50]e si siano trasformati in «partiti dei *leader*»[48], dall'altro, sembra parimenti vero che la fedeltà alla formazione politica abbia soltanto cambiato forma e che si sostanzi ora in una nuova relazione tripartita tra eletto, partito e leader.

Suscita grande curiosità la provenienza politica della prima firmataria della presente proposta di legge costituzionale: si tratta, infatti, di una deputata appartenente ad un partito politico - nel caso di specie Forza Italia - principale destinatario della critica politica ed «antipolitica» del Movimento Cinquestelle, rivolta ad un modello del quale il mandato imperativo è senza ombra di dubbio una delle principali manifestazioni.

Sorprende, a livello cronologico, che la prima e l'ultima proposta di modifica arrivino dal centrodestra, a testimonianza del fatto che l'attenzione per il tema del mandato imperativo sia trasversale e che, almeno teoricamente, potrebbe prefigurarsi un eterogeneo consenso politico sull'argomento.

A parere di chi scrive, emerge *prima facie* un travisamento degli attori politici sia sulle modalità che sulle finalità perseguite con i proposti interventi di modifica dell'art. 67: la lotta transfughismo parlamentare, seppure rappresenti indubbiamente un tema trasversale di critica ed efficace propaganda politica, non può giustificare le velleità di strumentalizzare ipotesi di revisioni costituzionali per massimizzare il consenso elettorale.

Un'impostazione del genere, talaltro, sarebbe colpevole di trascurare intenzionalmente il ruolo che la dottrina ha correttamente destinato al libero mandato, quale «limite a possibili implicazioni estreme che volessero trarsi dal principio risultante dal combinato disposto degli artt. 1 e 49: revocabilità dei mandati, perdita del mandato in conseguenza di espulsione o dimissioni dal partito e simili»[49].

Difatti, il problema del trasformismo potrebbe essere arginato sufficientemente - come sinora è stato fatto ma non sempre con l'adeguata cautela - dai regolamenti parlamentari, in quanto materia organicamente appartenente ad ogni Camera[50] e quindi coperta dalla riserva di regolamento parlamentare dell'art. 64 Cost[51].

In sintesi, sinora qualsivoglia tentativo di revisione costituzionale dell'art. 67 Cost. non hatrovato compiuta attuazione; al contempo, sta di fatto che la materia risulta essere stata oggetto di attenzione sia nelle varie riforme dei regolamenti parlamentari - da ultimo quelle del Regolamento del Senato del 27 luglio 2022 - sia nella recente giurisprudenza.

3. *Disposizioni regolamentari e libertà parlamentare: un rapporto intricato e*

[50] A. MANZELLA, *Passaggi costituzionali*, Bologna, 2023, 175 ss.

[48] M. CALISE, *Il partito personale*, Roma-Bari, 2010, 47 ss.

[49] V. CRISAFULLI, *Partiti, Parlamento, Governo,* in ID., *Stato popolo governo. Illusioni e disillusioni costituzionali*, 1985, 214.

[50] S. GALEOTTI, *Contributo alla teoria parlamentare del procedimento legislativo*, Milano, 1957, 157.

[51] Per un'interpretazione ancora più estensiva della riserva di competenza concessa al diritto parlamentare si veda almeno G. ZAGREBELSKY, *Manuale di diritto costituzionale. Il sistema delle fonti del diritto* (I), Torino, 1987, 196.

cangiante.

I regolamenti parlamentari hanno recepito l'esigenza dei parlamentari di potersi esprimere liberamente ed anche in maniera difforme rispetto alle indicazioni di partito. Nel 1986 si era intervenuti modificando l'art. 83 R.C., concernente la discussione sulle linee generali di un progetto di legge, mediante l'aggiunta di un secondo periodo che attribuiva al Presidente dell'Assemblea il potere di concedere la parola ai deputati che intendessero prendere «posizioni dissenzienti rispetto a quelle dei propri gruppi, stabilendo le modalità ed i limiti dei loro interventi»[52].

Nel 1997, poi, si estese tale prerogativa anche ad un deputato per ciascuna componente politica del gruppo misto. Sempre in quest'ultima occasione si intervenne con lo stesso spirito anche sul 3° comma dell'art. 116 R.C., riguardante la disciplina della posizione della questione di fiducia, stabilendo ugualmente che «il Presidente concede altresì la parola ad un deputato per ciascuna delle componenti politiche costituite nel Gruppo misto e ai deputati che intendano esprimere un voto diverso rispetto a quello dichiarato dal proprio gruppo, stabilendo le modalità e i limiti di tempo degli interventi.»

Più in generale, può ben dirsi che l'introduzione delle componenti politiche del gruppo misto alla Camera nel 1997[53] e la conseguente attribuzione di prerogative rappresenta sicuramente una ulteriore garanzia per lo svolgimento del libero mandato parlamentare; non mancano, tuttavia, punti di criticità, dal momento che la prospettiva di poter godere di taluni «benefici» parlamentari potrebbe favorire il semplice «collegamento tecnico»[54] di deputati con opinioni e prospettive politiche del tutto diverse.

Sulla stessa scia si pone anche l'art. 84 R.S., inserito nel capo dedicato alla discussione,secondo cui i senatori che dissentano dalle posizioni dei gruppi di iscrizione sul tema possono *autonomamente iscriversi* a parlare ed i loro interventi non sono conteggiati nelcomputo del tempo totale assegnato a ciascun gruppo. Tale disposizione si pone certamente in funzione di tutela del libero espletamento del mandato: infatti, a norma del comma 1 del citato articolo, i senatori si iscrivono a parlare per mezzo dei gruppi di appartenenze e, il raggiungimento del tempo massimo riservato a ciascun gruppo preclude agli altri suoi componenti la possibilità di intervenire. Un'altra normadi garanzia, volta addirittura ad incidere sulla «vita interna[55]» dei singoli gruppi è rappresentata dall'art. 53 R.S.- relativo alla programmazione dei lavori - che, al comma 7, impone ai regolamenti interni dei gruppi di stabilire per i singoli Senatori «forme e procedure di partecipazione che consentano (…) di esprimere i loro orientamenti e presentare proposte sulle materie comprese nel programma dei lavori o comunque all'ordine del giorno».

Come si è poc'anzi detto, però, la crisi del sistema partitico di inizi anni '90 e,

---

[52] L. CIAURRO, *Art. 67* in R. BIFULCO, A. CELOTTO, M. OLIVETTI, (a cura di), *Commentario alla Costituzione*, II, Torino, 2006, 1288 ss.

[53] *Ex multis*, si è intervenuti sugli artt. 13 comma 2, 14 comma 5, 15 bis, 24 comma 7.

[40] L. CIAURRO, *Art. 67* in *Commentario alla Costituzione*, cit.,1288.

[55] N. LUPO, L. GIANNITI, *Corso di Diritto Parlamentare*, Bologna, 2018,134.

secondo parte della dottrina, l'introduzione del sistema maggioritario (a partire dalla XII legislatura)[56] hanno causato l'innalzamento del tasso di mobilità parlamentare, imponendo anche a livello regolamentare una decisa inversione di marcia. Il legislatore regolamentare del Senato è quindi intervenuto, dapprima nel 2017, poi nel 2022, per arginare le tendenze disgregatrici, effetto della degenerazione della mobilità parlamentare[57].

Nel 2017 si è abolita la possibilità di costituire i c.d. «gruppi in deroga»[58] e, contestualmente, si è cercato di restringere gli spazi per i cambi di casacca modificando la disciplina per la costituzione di un gruppo parlamentare con l'introduzione di un requisito politico-elettorale[59]: infatti, oltre alla necessaria presenza di 10 senatori, si prevedeva che questo dovesse rappresentare «un partito o movimento politico, anche risultante dall'aggregazione di partiti o movimenti politici, che avesse presentato alle elezioni del Senato propri candidati con lo stesso contrassegno, conseguendo l'elezione di senatori»[60].

Questa novella ha il merito, da una parte, di ridare vigore al rapporto tra elettore ed eletto, dall'altra, di istituzionalizzare il collegamento tra i partiti politici e i corrispondenti gruppi parlamentari, quali loro proiezioni assembleari[61], tentando di limitare (senza grande successo)[62] il fenomeno del c.d. «partito parlamentare».

Al contempo, la riforma di cui si sta discorrendo nell'intento- puntualmente disatteso- di cristallizzare per tutta la legislatura l'insieme dei gruppi a quelli formatisi ad inizio legislatura, priva di ogni forma di tutela i parlamentari che abbiano riscontrato un drastico cambio di linea politica del partito di elezione. Tale questione si interseca anche con l'opportunità della rispondenza del voto elettorale -espresso sulla base di un determinato programma- all'azione parlamentare concretamente svolta: comprimere totalmente la creazione successiva di gruppi asseconderebbe implicitamente l'idea che il concorso dei cittadini alla determinazione della politica nazionale (ex. art. 49 Cost.) sia relegata esclusivamente al momento del voto e non si dispieghi invece lungo tutto il corso della legislatura.

Riassumendo, se al Senato devono necessariamente coesistere entrambi i requisiti, alla Camera, l'occorrenza del fattore politico è subordinata al mancato soddisfacimento del primario e sufficiente criterio numerico, attualmente fissato a 20, ma che si abbasserà a 14 a partire dalla XX legislatura[63]. La Camera, infatti, diversamente dal

---

[56] S. CURRERI, *I gruppi parlamentari nella XV legislatura*, in *Rassegna parlamentare*, 2/1999, 29.

[57] N. LUPO, *Le nuove regole sui gruppi, (ma solo al Senato)*, in *Quaderni costituzionali*, 1/2018; M. PIGNATARO, *La mobilità parlamentare al Senato. Uno sguardo alle riforme del regolamento del 2017 e del 2022*, in *Osservatorio AIC*, 1/2023; E. LA FAUCI, *La riforma del regolamento del Senato sui gruppi parlamentari: innovazione formale o rivoluzione sostanziale?*, in *Gruppo di Pisa*, 2/2020.

[58] Cfr. Il testo di delibera del 20 dicembre 2017 di modifica del regolamento del Senato, pubblicato in G.U. il 19.01.2018 e consultabile: https://www.gazzettaufficiale.it/eli/id/2018/1/19/18°00362/sg.

[59] T.F. GIUPPONI, *La riforma del regolamento e il travagliato avvio della XVIII legislatura*, in *Lo Stato*,10/2018.

[60] Art. 14 comma 4, primo periodo R.S.

[61] N. LUPO, L. GIANNITI, *Corso di Diritto Parlamentare*, Bologna, 2018, 126.

[62] Si veda il caso dei "costruttori" e CAL; più incertezze, invece, vi sono riguardo al gruppo di IV.

[63] La Camera, lo scorso 30 novembre ha deliberato le modifiche al Regolamento relative ad adeguamenti conseguenti alla riduzione del numero dei deputati, pubblicata poi in G.U. il successivo 2 dicembre e consultabile al seguente link: https://www.gazzettaufficiale.it/eli/gu/2022/12/02/282/sg/pdf

Senato, all'art 14 comma 2 del regolamento ammette, previa autorizzazione dell'Ufficio di Presidenza, la creazione di gruppi parlamentari in deroga, qualora rappresentino partiti organizzati nel Paese che abbiano presentato, con il medesimo contrassegno, in almeno venti collegi, proprie liste di candidati e che abbiano ottenuto almeno un quoziente e una cifra elettorale nazionale di almeno trecentomila voti di lista validi. Sul punto, la Giunta per il Regolamento, nel parere del 16 maggio 2006, ha interpretato estensivamente la locuzione «partito organizzato nel Paese» specificando che debba intendersi una «forza politica» che sia riconoscibile «al momento delle elezioni, avendovi presentato lo stesso contrassegno, e che non si sia invece costituita successivamente ad esse»[64]: coerentemente con questo indirizzo, pertanto, il requisito elettorale da soddisfare per ottenere la formazione del gruppo pare essere la partecipazione alla ripartizione nazionale dei seggi (ferma restando la presentazione del contrassegno in venti circoscrizione), non potendosi, invece, predeterminare un numero minimo idoneo per la prescritta autorizzazione.

Nonostante i tentativi di abrogazione, la Camera si è finora mostrata determinata nel conservare questa facoltà: l'Assemblea, infatti, in ben due occasioni, il 24 settembre 1997 ed il 12 gennaio 2000[65] ha respinto le proposte della Giunta per il Regolamento volte a sopprimere il co. 2 del predetto art. 14.

Questa norma, specie nel corso delle ultime legislatura, si è rivelata suscettibile di numerose attuazioni che hanno messo ancora più in luce le importanti differenze con l'altro ramo del Parlamento: basti pensare, a titolo esemplificativo, all'inizio della XVIII legislatura, alla costituzione in deroga a Montecitorio del gruppo di Liberi e Uguali[66]- in quanto provvisto dei requisiti del comma 2, non replicabile, invece, a Palazzo Madama, a causa dell'entrata in vigore delle modifiche regolamentari.

Concludendo sulla Camera, non può soprassedersi sui recentissimi sviluppi in materia agli albori della XIX legislatura[67]. In particolare, la Giunta per il Regolamento è stata interpellata sulla richiesta di formare un gruppo da parte dei deputati – tutti eletti in collegi uninominali - appartenenti a «Noi Moderati», lista interna alla coalizione di centrodestra che però non aveva raggiunto il quoziente elettorale, *condicio sine qua non* perl'accesso alla ripartizione proporzionale dei seggi. La Giunta, preso atto della natura mista dell'attuale sistema elettorale[68], ha sancito che sussistano i presupposti per la costituzione di un gruppo in deroga anche per una compagine politica, presentatasi con

[64] Cfr. https://www.camera.it/leg19/593?conoscerelacamera=91.

[65] V. Di CIOLO, L. CIAURRO, *Teoria e prassi del diritto parlamentare*, Milano, 2013, 308.

[66] La formazione del gruppo (che contava 14 deputati) fu deliberata ad unanimità dall'Ufficio di Presidenza della Camera; cfr. S. CURRERI, *Alla Camera costituito, in deroga, il gruppo di Liberi e Uguali: una decisione legittima, imparziale, opportuna*, in *lacostituzione.info*; L. BARTOLUCCI, *I Gruppi parlamentari nella XVII legislatura: cause e conseguenze di una moltiplicazione*, in *Osservatorio sulle fonti*, 2/2018.

[67] A. LERRIO, *La formazione dei gruppi parlamentari all'inizio della XIX legislatura. Alla Camera può bastare un solo eletto in un collegio uninominale*, in *Osservatorio sulle fonti*, Interna corporis degli organi costituzionali, 3/2022.

[68] La l. 165/2017 prevede l'elezione di 147 seggi alla Camera e 74 al Senato (pari al 37.5% del totale) incollegi uninominali; si ricordi che, a seguito dell'entrata in vigore della legge costituzionale 1/2020 che ha ridotto il numero dei parlamentari, si è intervenuti con il d.lgs n. 177/2020 per adeguare i collegi uninominali; si ricordi che, a seguito dell'entrata in vigore della legge costituzionale 1/2020 che ha ridotto il numero dei parlamentari, si è intervenuti con il d.lgs n. 177/2020 per adeguare i collegi elettorali.

lo stesso contrassegno in almeno venti collegi, che «abbia conseguito almeno un eletto in un collegio uninominale purché univocamente riconducibile, al momento della consultazione elettorale, alla medesima forza politica»[69].

Tale riconducibilità, precisa la Giunta, ricorre sia quando si tratti di un eletto nel collegio uninominale presentatosi con una forza politica non coalizzata, sia nel caso di elezione in collegio uninominale di un candidato sostenuto da più partiti coalizzati, che allo stesso tempo risulti nelle liste per la parte proporzionale della forza politica che il gruppo intende rappresentare. Per "Noi Moderati", tale univoca riconducibilità rientrava indubbiamente nella seconda fattispecie, data la circostanza che gli eletti nei collegi uninominali – formalmente candidati di coalizione di centrodestra – erano presenti anche nelle liste di Noi Moderati per la parte proporzionale; è innegabile che un'interpretazione così lasca del regolamento, oltre che stridere con la *ratio* della lettera regolamentare, in linea teorica, potrebbe aprire la strada alla formazione di gruppi in deroga per Più Europa, che ha eletto nell'uninominale i deputati Magi e Della Vedova, e per Impegno Civico che, dal canto suo, ha eletto il deputato Tabacci.

Dovendo tirare invece le somme della riforma del Senato, può dirsi che l'obiettivo principale di scongiurare la proliferazione di gruppi in corso di legislatura – responsabili di alterare il principio di proporzionalità su cui si regge il funzionamento degli organi delle Camere[70]- non sia stato raggiunto, poiché, già durante la scorsa legislatura, si è potuto constatare come siano già stati elaborati degli espedienti per aggirare le nuove disposizioni regolamentari.

Ciò è accaduto, per la prima volta[74], con la costituzione del gruppo Italia Viva-Psi, *leading case* in materia, resa possibile da un'interpretazione estensiva del comma 4 dell'art. 14 R.S. [71] e dall'utilizzo del contrassegno del Psi, che aveva eletto il Sen. Riccardo Nencini.[72] La distorsione applicativa della previsione regolamentare si incentra tutta sulla corrispondenza tra il senatore ed «il partito ed il movimento politico che si sia presentato alle elezioni», nel caso di specie il PSI, il cui simbolo compariva unitamente a quello della «Federazione dei Verdi» e «Area Civica» all'interno del contrassegno del cartello elettorale «Italia Europa Insieme», in corsa con la coalizione di centrosinistra alle elezioni del 4 marzo 2018[73]. In prima analisi, deve sottolinearsi come, a livello formale la lettera dell'articolato non risulti violata, poiché il Sen. Nencini risultava specificatamente collegato tanto alla lista 1Italia Europa Insieme» – in quanto candidato nella quota proporzionale nel collegio plurinominale Lombardia 02 –

[69] Cfr. https://www.camera.it/leg19/593?conoscerelacamera=391

[70] R. DICKMANN, *La transizione tra XVIII E XIX legislatura: nuovi regolamenti per "nuove" Camere?*, in *Federalismi.it*, 24/2022.

[74] G. MAESTRI, *Il nuovo gruppo «Psi-Italia Viva» al Senato: le falle della riforma «antiframmentazione» del Regolamento*, in *lacostituzione.info*, 19 settembre 2019.

[71] A. CARBONI, *La posizione del Governo in Senato a seguito della riforma organica del Regolamento del 2017: spunti di riflessione*, in *Associazione per gli studi e le ricerche parlamentari*, Torino, 2021, 59.

[72] Nencini era stato eletto nel collegio uninominale Toscana 04 con la coalizione di centrosinistra.

[73] M. PODETTA, *La nuova disciplina dei gruppi al Senato tra demagogia riformista, dubbi costituzionali e distorsioni applicative*, in *Costituzionalismo.it*, 1/2020; G. PICCIRILLI, *Finalmente una prima riforma del regolamento del Senato. Luci ed ombre di un intervento che necessita di essere completato*, in *Osservatorio sulle fonti*, Interna corporis degli organi costituzionali, 3/2017; G. SANTINI, *I gruppi parlamentari all'esordio della XVIII legislatura*, in *Osservatorio sulle fonti*.

quanto anche allo stesso simbolo PSI, essendo tra l'altro l'unico iscritto alla relativa componente del Gruppo Misto e ricoprendo, al tempo dei fatti, il ruolo di Presidente del Consiglio nazionale del partito[74].

E' dal punto di vista sostanziale che, invece, la *ratio* della riforma viene totalmente frustrata: difatti, il riformatore regolamentare voleva impedire la costituzione di gruppi non corrispondenti a partiti/movimenti presentatisi alle elezioni e che i gruppi parlamentari divenissero proiezioni veritiere di compagini politiche che avessero riportato un discreto consenso elettorale[79].

Nel caso in esame, entrambi i fini sono stati disattesi e si è avverato il timore di aggiramento delle norme «mediante la costruzione ex post di identità posticce su liste magari marginali al momento del voto»[75]. Per quanto concerne il primo aspetto, appare incontrovertibile cheil simbolo PSI funga da mero contenitore di una forza politica nata in Parlamento e, solo in un secondo momento, strutturatasi come partito; per quanto riguarda il secondo, deve osservarsi che la lista Italia Europa Insieme ha conseguito soltanto lo 0,54% dei voti, non raggiungendo nemmeno la soglia dell'1% che avrebbe consentito il conteggio dei voti all'interno della coalizione di appartenenza.

Analoghi profili problematici sono emersi successivamente con la nascita dei gruppi Maie-Centro Democratico (scioltosi solo due mesi dopo), Insieme per il Futuro-CentroDemocratico e C.A.L (Costituzione, Ambiente, Lavoro)-IDV.

In particolare, quest'ultimo caso ha concretizzato il problema delle c.d. «*liste matrioska*», già paventato alla vigilia delle elezioni del 2018, per cui nelle contese elettorali sarebbero presentati dei «cartelli elettorali» il cui simbolo contenga a sua volta ulteriori simboli, in modo da garantire a queste forze la possibilità di costituire gruppi autonomi in Parlamento[76].

Il caso in esame presenta delle notevoli criticità, dal momento che, almeno a livello formale, non sussistevano i presupposti minimi per la creazione del suddetto gruppo parlamentare. Infatti, la formazione del gruppo era stata consentita grazie al contrassegno elettorale di IDV, presentatasi alle elezioni, con altre quattro compagini politiche, nella lista «Civica Popolare Lorenzin», che aveva riportato l'elezione - peraltro in un collegio uninominale - del solo Sen. Casini, non presentatosi con il simbolo di IDV.

Pertanto, come è stato autorevolmente sostenuto[77], l'innovatività della modifica del 2017 si è scontrata, *in primis,* con un panorama politico sempre più fragile e frammentato che ne ha impedito di fatto un pacifico inserimento nell'ordinamento regolamentare e, *in secundis,* con una situazione di forte incertezza sul rapporto gruppo-eletto, dovuta al controverso ed irrisolto dibattito giurisprudenziale a seguito delle

[74] M. PODETTA, *La nuova disciplina dei gruppi al Senato*, cit., 140 ss.

[79] M. PODETTA, *La nuova disciplina dei gruppi al Senato tra demagogia riformista*, cit., 142 ss.

[75] G. PICCIRILLI, *Finalmente una prima riforma del regolamento del Senato. Luci ed ombre di un intervento che necessita di essere completato,* in *Osservatorio sulle fonti*, Interna corporis degli organi costituzionali, 3/2017.

[76] Più diffusamente, cfr. M. PIGNATARO, *La mobilità parlamentare al Senato. Uno sguardo alle riforme delregolamento del 2017 e del 2022*, in *Osservatorio AIC*, 1/2023.

[77] E. GRIGLIO, *Il rapporto tra gruppi, partiti e singoli eletti nel Regolamento del Senato. Spunti di riflessione a margine dell'esperienza comparata*, in *Federalismi.it*, 30/2022.

molteplici espulsioni dal Gruppo del Movimento 5 Stelle[78]. Al contempo, però, anche in virtù di altre novelle volte a disincentivare la mobilità parlamentare[79], già nella XVIII legislatura si era registrato un forte calo nello spostamento dei senatori da un gruppo all'altro, «solo» il 27,50%, pari a 88 senatori, ha cambiato «casacca», a fronte del 43,57%, pari 140 della XVII legislatura.

La riforma del 2017, infatti, ha anche inserito delle specifiche disposizioni «anti-trasfughiste».

Nel dettaglio, è stato aggiunto all'art. 13 (rubricato «Cessazione dalle cariche del Consiglio di Presidenza») il comma 1-*bis* che prevede che iVice Presidenti e i Segretari – ma non i questori – che entrino a far parte di un Gruppo parlamentare diverso da quello al quale appartenevano al momento dell'elezione decadono dall'incarico; all'art. 27 il comma 3-*bis* stabilisce che i componenti dell'Ufficio di Presidenza delle commissioni che entrino a far parte di un Gruppo diverso da quello al quale appartenevano al momento dell'elezione decadano dal mandato.

Le modifiche, che riguardano segnatamente l'ufficio di presidenza dell'Assemblea e quello delle singole commissioni, avevano come fine quello di evitare un'eventuale alterazione politica di questi importanti organi originata dal cambio di gruppo di appartenenza dei singoli senatori.

Infine, nella riforma in questione vi sono almeno altri tre aspetti di interesse ai nostri fini. Il primo riguarda la mancata estensione dell'applicazione di queste norme al Presidente del Senato: può ipotizzarsi che sia lo «*status*» di vicario del Presidente della Repubblica, esplicitato dall'art. 86 Cost. che l'essere il rappresentante di tutto Senato e garante dell'applicazione del regolamento, come stabilito dall'art, 8 R.S., spieghino, seppur parzialmente, la scelta di tenerlo indenne dall'applicazione delle nuove disposizione. La tesi condivisa da autorevole dottrina[80], secondo cui, mutuando una categoria tipica del diritto amministrativo, il Presidente del Senato sia supplente personale del Presidente e che, quindi, usufruisca dei corrispondenti benefici ed immunità, potrebbe giustificarne l'esenzione dall'applicazione delle nuove previsioni; allo stesso modo, può dirsi che la concezione del Presidente dell'Assemblea quale garante della legalità parlamentare – sul lato interno - e soggetto esponenziale dell'indirizzo politico – sul lato esterno - renda perlomeno comprensibile la sua esclusione[81].

Il secondo concerne l'esclusione dei questori dalla disciplina dell'art. 13, mancanza cui si è prontamente supplito con la riforma del 2022; il terzo riguarda l'aggiunta, al comma 1 dell'art. 14, della previsione per cui i Senatori di diritto ed i Senatori a vita, nell'autonomia delle loro funzioni, possono non entrare a far parte di

[78] Si veda più diffusamente, E. GRIGLIO, *Il rapporto tra gruppi, partiti e singoli eletti nel Regolamento del Senato,* cit.; S. CURRERI,L'espulso dal gruppo alla ricerca del suo giudice, in *laCostituzione.info*, 29 giugno 2021; F.F. PAGANO, *La tutela del parlamentare escluso dal gruppo di appartenenza e la suggestione dell'autodichia*, in *Rivista AIC*, 3/2020, 77 ss.

[79] T. F. GIUPPONI, *La riforma del regolamento e il travagliato avvio della XVIII legislatura*, in *Lo Stato*,10/2018.

[80] L. ELIA, *La continuità nel funzionamento degli organi costituzionali*, Milano, 1958, 100.

[81] Cfr. in tal senso, A. TORRE, *Il magistrato dell'Assemblea: saggio sui presidenti parlamentari*, Torino, 2000.

alcun gruppo.

Questi ultimi interventi sono stati di recente implementati in occasione della recente riforma del regolamento del Senato del 2022, volta ad adeguare le norme regolamentarialla riduzione del numero dei parlamentari.

4. *La modifica del 2022: una decisa accelerazione contro il transfughismo.*

L'inequivocabile esito referendario del 20 e 21 settembre del 2020 e la pubblicazione in Gazzetta Ufficiale, il successivo 21 ottobre, della legge costituzionale 19 ottobre 2020 n.1, recante «Modifiche agli articoli 56, 57 e 59 della Costituzione», ha determinato la pronta «reazione» del Senato sul quale, sia per ragioni numeriche che strutturali, la riduzione del numero dei parlamentari ha inciso molto più che sulla Camera[82]. Sin dalle primissime sedute della Giunta immediatamente successive al «taglio», tenutesi il 23 settembre, 18 novembre ed il 2 dicembre[83] 2020, è emersa a larghissima maggioranza la volontà politica di procedere con urgenza di adeguare i quorum e le varie soglie alla nuova composizione numerica. I lavori, fermatisi addirittura per undici mesi, sono ripresi il 3 novembre 2021: nel corso di questa seduta, su proposta del relatore sen. Calderoli, si sono tracciate le linee direttrici di riforma quali il già ricordato allineamento dei quorum e delle soglie numeriche per la composizione degli organi, l'accorpamento di alcune delle quattordici commissioni in un numero più ridotto e, a seguito di sollecitazioni levatesi durante le precedenti riunioni, la ridefinizione della disciplina del Gruppo Misto.

Come metodo di lavoro, al fine di garantire una maggiore speditezza dei lavori, constatato l'unanime consenso, è stata affidata l'istruttoria della riforma ad un comitato ristretto[84]. Quest'ultimo, su impulso dei relatori, ha predisposto un testo base, adottato e discusso dalla Giunta rispettivamente nelle sedute del 18 gennaio e 15 febbraio 2022. Nell'adunata del 27 aprile, esaurita la votazione degli emendamenti, la Giunta si è espressa a favore del conferimento del mandato ai relatori a riferire positivamente all'Assemblea sul testo di riforma così come risultante dalla votazione degli emendamenti. Infine, in ossequio alla procedura prevista dal comma 4 dell'art. 167 R.S., nelle riunioni del 12 e 13 luglio la Giunta ha espresso il proprio parere sugli emendamenti alla proposta di riforma in vista del voto finale dell'Assemblea avvenuto il 27 luglio.

La riforma, come sopra accennato, è andata ben oltre il semplice adeguamento numerico per i vari istituti. Infatti, vi sono state anche modifiche di altra natura, fra le quali spiccano le molte e nuove disposizioni per la semplificazione e la

[82] V. Di PORTO, *Le riforme al regolamento del Senato conseguenti alla riduzione del numeri dei parlamentari: una cronistoria con un finale da svelare*", in *Rassegna parlamentare*, 3/2021; S.CURRERI, *Dopo la riduzione del numero dei parlamentari: quali riforma costituzionali?*, in *perfondazione.eu*, Quaderno 14, 2020.

[83] In questa seduta la Presidente del Senato ha comunicato la nomina dei Senatori Calderoli e Perilli (poisostituito dal Santangelo) quali relatori del progetto di riforma.

[84] Il comitato ristretto era composto dai senatori Augussori, De Petris, Faraone, Malan, Parrini, Perilli, Schifani e Urtenberger, oltre ai relatori Calderoli e Santangelo.

razionalizzazione dei lavori, l'introduzione del comitato per la legislazione e le misure volte ad implementare la partecipazione dei rappresentanti degli enti locali e del Parlamento Europeo, rispettivamente, ai lavori della commissione per le questioni regionali e della commissione Politiche Unione Europea.

Per quanto di nostro interesse, tuttavia, si rilevano almeno altre tre novità significative: la variazione dei requisiti costitutivi dei gruppi, una rinnovata attenzione per il gruppo misto e le sue componenti e, infine, il controverso allargamento ai senatori elettivi della possibilità dinon iscriversi ad alcun gruppo.

In primo luogo, si sono specificati i requisiti quantitativi e qualitativi per la costituzione dei gruppi ad inizio legislatura: nel nuovo art. 14 comma 4, infatti, si è chiarito che il gruppo deve essere composto da almeno sei senatori e deve rappresentare un partito o un movimento, anche risultante dall'aggregazione di più partiti e movimenti politici, che abbia presentato alle *ultime* elezioni candidati con lo stesso contrassegno conseguendo l'elezione di *almeno un senatore.* Già all'alba della XIX legislatura si è verificata una prima controversa applicazione[85] della novella regolamentare con la costituzione del gruppo Civici D'Italia-Noi Moderati (Udc-Coraggio Italia-Noi con l'Italia-Italia al Centro-Maie).

Nel caso di specie, il fine della riforma appare frustrato almeno per un duplice ordine di motivi. *In primis,* si ripropone l'interrogativo circa la compatibilità con la lettera e con lo spirito del regolamento della formazione di un gruppo che rappresenti un partito capace di eleggere solo due senatori[86], peraltro in collegi uninominali, e che ha ottenuto solo lo 0,89 % dei voti, mancando anche il raggiungimento della soglia dell'1%; *in secundis*, riemerge la fastidiosa prassi della creazione di un gruppo solo per fini di opportunismo politico, realizzata mediante il discutibile «prestito» di tre senatori eletti con le liste di Fratelli D'Italia[87] accompagnata dalla decisiva adesione di un senatore eletto nella circoscrizione Estero[88] e volta essenzialmente a rafforzare la maggioranza, predisponendo preventivamente un «contenitore» *ad hoc* per accogliere nuovi parlamentari che decidessero di sostenere l'attuale maggioranza, non così larga al Senato.

Ancora, si è intervenuti sulla disciplina della costituzione dei gruppi nel *corso* della legislatura (art. 14 comma 5) colmando il *vacuum* normativo prodotto dall'ambigua formulazione dell'intervento del 2017 e prevedendo un numero minimo più alto (pari a 9); si richiede, inoltre, che il gruppo rappresenti «un partito o un movimento politico che *nella legislatura* abbia presentato alle elezioni politiche o del Parlamento europeo propri candidati conseguendo l'elezione di propri rappresentanti e che conservi la stessa denominazione o contrassegno del partito rappresentato».

Come si può notare esaminando il dato testuale dello stesso articolo e come la

[85] L. BARTOLUCCI, *Le nuove Camere alla sfida delle "asimettrie" su gruppi e commissioni e parlamentari*, Luiss School of Government Policy Brief, 2022, n. 25.

[86] Nello specifico, il sen. Antonio De Poli eletto nel collegio Marche – U02. E la sen. Michela Biancofioreeletta nel collegio Trentino Alto Adige/ Südtirol- U02.

[87] Trattasi, nello specifico, dei Senatori Salvitti, Petrenga e Guidi.

[88] Si allude al Sen. Borghese, eletto nella ripartizione America Meridionale.

dottrina[89] ha correttamente sottolineato, il rapporto di corrispondenza tra partiti e gruppi varia in maniera non trascurabile a seconda che si tratti di gruppi costituiti all'inizio o in corso di legislatura. Infatti, in quest'ultimo caso, anche al fine di aprire l'ingresso nel consesso parlamentare a forze politiche emergenti, viene ammessa la possibilità di costituire gruppi durante la legislatura a partiti che abbiano eletto *rappresentanti* in occasione delle elezioni per il Parlamento europeo. Inizialmente, erano state incluse in questa fattispecie anche le elezioni regionali, salvo poi sopprimere il riferimento mediante l'approvazione dell'emendamento Schifani-Bernini[90], stante l'inopportunità di potersi rifare ad un solo consigliere regionale eletto in una singola regione per costituire un gruppo.

Desta perplessità la declinazione plurale del termine «rappresentanti», distonica rispetto alla disposizione del comma 4 che stabilisce l'elezione «di almeno un senatore», che tra l'altro, è il risultato della modifica apportata dalla stessa riforma del 2022 al testo risultante dalla revisione del 2017, che invece stabiliva la necessità dell'elezione «di *senatori*».

Occorre attendere per comprendere quale sarà il futuro di questa formulazione, e, se un'interpretazione restrittiva e letterale dell'articolo comporterà effettivamente un diverso criterio quantitativo minimo – pari a due – oppure se, sulla scia dell'orientamento consolidato dalla Giunta per il Regolamento nel corso della XVIII legislatura, la declinazione plurale sia meramente stilistica, restando quindi sufficiente la presenza di un senatore con i suddetti requisiti per formare il gruppo.

Per completezza, deve anche dirsi che il nuovo comma 7 dell'art.15 R.S. ha imposto ai gruppi formatisi in corso di legislatura (così come alle componenti politiche formatesi in seno al misto) l'invio al Presidente del Senato di una dichiarazione di riconoscimento da parte del partito o del movimento che intende rappresentare.

Questa previsione inciderà in maniera non indifferente sulla vita dei gruppi: infatti, ai sensi del nuovo comma 9 dello stesso articolo, il venir meno del requisito del menzionato riconoscimento, così come la riduzione ad un numero inferiore a quello stabilito o la sopravvenuta carenza degli elementi di cui al comma 5, è causa di scioglimento del gruppo, con conseguente iscrizione al Gruppo Misto, salvo che entro 3 giorni i senatori non aderiscano ad altro gruppo.

Quanto al secondo punto summenzionato , deve sottolinearsi che questa riforma si pone in continuità con gli orientamenti in materia della Giunta per il Regolamento espressi nel corso della XVIII legislatura: infatti, già nel parere approvato dalla Giunta, allegato al resoconto sommario della seduta dell'11 maggio 2021[91], si sancisce la facoltà di costituzione di componenti politiche in seno al Gruppo Misto «purché rappresentino partiti o movimenti politici che abbiano presentato con il proprio contrassegno, da soli o collegati, candidati alle ultime elezioni nazionali». A questo requisito politico, si accompagnava poi l'obbligo di presentare «una dichiarazione sottoscritta dal rappresentante legale di tale formazione politica» atta ad autorizzare i

[89] L. CIAURRO, *Odissea nelle modifiche dei regolamenti delle Camere*, in *Rassegna parlamentare*, 3/2022, 507.

[90] *Ibidem*

[91] Cfr. https://www.senato.it/service/PDF/PDFServer/DF/360890.pdf

senatori a rappresentare il partito detentore del contrassegno.

La novella, anche sulla scorta di questo filone della «giurisprudenza» regolamentare, ha codificato la possibilità di costituire le componenti sia ad inizio[92] che in corso di legislatura[93] senza prevedere un numero minimo di senatori: il comma 6, infatti, prescrive l'elezione di «*almeno un senatore*», ammettendo, così, la formazione di componenti con un solo senatore. Sul tema, però, è necessario chiarire alcuni aspetti dirimenti che emergono dalla lettura della disposizione. Come per i gruppi, nel caso di costituzione della componente politica ad inizio legislatura, al fine di evitare una eccessiva proliferazione nel consesso parlamentare, è stata specificata la possibilità di costituire solo un'unica componente in seno al Gruppo Misto nel caso di aggregazione elettorali di più partiti che abbiano però presentato un medesimo contrassegno, ovviamente solo dopo il preventivo assenso del depositario.

Riprendendo parzialmente quanto previsto per la disciplina dei gruppi, difatti, è stata estesa per le componenti del misto la possibilità di una formazione in corso di legislatura purché rappresentino un partito che abbia eletto propri rappresentanti nelle ultime contese non solo politiche ed europee, ma anche regionali.

L'elezione di rappresentanti in consultazioni regionali rappresenta dunque un ulteriore eventuale requisito qualitativo per la costituzione di una componente in seno al misto: resta da verificare se questa disposizione aprirà la strada all'approdo del c.d. «civismo» e di partiti "regionali "in Parlamento. Ultimamente, infatti, si è assistito ad una moltiplicazione di liste civiche, espressione del civismo collegato ai Presidenti della giunta regionale: sarà da verificare, quindi, se questa novella sarà d'impulso ad una «nazionalizzazione» di movimenti di matrice e vocazione regionalista.

Altro profilo problematico rilevante è quello concernente la dichiarazione di riconoscimento[94] da parte del partito o movimento politico che si intende rappresentare, che va effettuata nel caso di costituzione in corso di legislatura tanto di un gruppo parlamentare quanto di una componente politica del gruppo misto. Nello specifico, si tratta di un istituto di procedimentalizzazione che, sebbene non desti perplessità relativamente a quest'ultimo caso[95], in quanto volto a fugare il pericolo di moltiplicazione delle componenti, presenta, invece, degli aspetti di non trascurabile criticità per i gruppi parlamentari formatisi durante la legislatura. Infatti, la provenienza eteronoma di questa dichiarazione, oltre che delineare una chiara distinzione con i gruppi formati ad inizio legislatura, squaderna la questione della subalternità dell'esistenza di una formazione parlamentare alla volontà politica di un soggetto esterno rispetto all'Assemblea[96], con le evidenti ripercussioni che ciò è in grado di produrre sull'art. 67 Cost.

Tale dichiarazione si configura come elemento essenziale e non meramente

[92] Art. 14, comma 4, R.S.

[93] Art. 14, comma 6, R.S.

[94] Prevista dal nuovo comma 7 dell'art. 14 R.S.

[95] E. GRIGLIO *Il rapporto tra gruppi, partiti e singoli eletti nel Regolamento del Senato. Spunti di riflessione a margine dell'esperienza comparata*, in *Federalismi.it*, 30/2022.

[96] R. DICKMANN, *La transizione tra XVIII E XIX legislatura: nuovi regolamenti per "nuove" Camere?, in Federalismi.it*, 21 settembre 2022.

accidentale per la costituzione del gruppo, tanto che un'eventuale carenza sopravvenuta, *mutatis mutandis,* assumerebbe la veste di una condizione risolutiva per la vita del gruppo parlamentare.

Orbene, si è condizionata l'esistenza e la persistenza di un gruppo ad una "licenza" concessa unilateralmente da un partito, che, a sua volta, può sempre revocarla discrezionalmente, senza alcuna possibilità di sindacato sulla sua decisione.

Potrebbe spingersi a dire che per la prima volta sembra scorgersi un mandato di partito non nei più nei confronti del singolo parlamentare, bensì verso un gruppo (*recte:* componente del gruppo nel caso del Gruppo Misto). La normativizzazione del rapporto gruppo-partito, oltre che avallare le tesi che considerano i gruppi veri e propri organi di partito[97], trae le mosse dalla volontà di dar nuova linfa alla legittimazione sociale dei partiti per far fronte all'inarrestabile dissolvimento del sistema di rappresentanza dei partiti e al conseguente «smarrimento dei rappresentati»[98].

Per di più, le conseguenze sulla tenuta del principio di libertà di espletamento del mandato parlamentare potrebbero essere davvero pericolose: si pensi, ad esempio, a quanto determinante per la libera espressione di opinioni e di voto dei senatori potrebbe essere la pressione del partito autorizzante, che, con la continua minaccia della revoca, potrebbe, di fatto, imporre l'indirizzo politico al gruppo e ad ai singoli, spostando irreversibilmente il centro decisionale nella segreteria del partito; si immagini, ancora, quanto questa continua «minaccia» della revoca potrebbe incidere sulla facoltà del parlamentare di dissentire dal proprio gruppo e, in generale, sull'esercizio delle sue principali attribuzioni, in particolare l'iniziativa legislativa ed il potere emendativo. Può legittimamente chiedersi se tale nuova previsione non sia una violazione *tout court* della garanzia dell'art. 67 Cost come interpretato magistralmente dal Crisafulli[99]: la norma costituzionale, lungi dal vietare l'esistenza della disciplina di partito che fisiologicamente incide sul mandato parlamentare, si occupa piuttosto di difendere la libertà del parlamentare da possibili derive patologiche di cui il preventivo ed irretrattabile impegno a seguire ogni direttiva di partito[100] rappresenta un emblematico esempio.

La disposizione disvela gli effetti della verticalizzazione del sistema politico sulla rappresentanza parlamentare, la quale, a sua volta, esautorata sempre più nella sua indipendenza, è stata all'atto pratico sacrificata in nome della «democrazia decidente».

Indi, la virata verso un tale nuovo equilibrio costituzionale conferma l'erosione della naturale funzione del Parlamento, quale luogo di confronto politico, in favore di

---

[97] *Ex multis*, si guardi almeno P. RESCIGNO, *L'attività di diritto privato dei gruppi parlamentari* in *Giurisprudenza costituzionale*, 1961, 295 ss.; C. LAVAGNA, *Istituzioni di diritto pubblico*, IV ed., Torino, 1979, 625; V. ZANGARA, *Le prerogative costituzionali*, Milano, 1970, 94.

[98] G. AZZARITI, *Il rapporto partito-eletto: per un'interpretazione evolutiva dell'art. 67 della Costituzione*, cit., 282.

[99] V. CRISAFULLI, *Aspetti problematici del sistema parlamentare,* cit., 145 ss.

[100] *Ibidem;* Secondo l'A. questa interpretazione è stata accolta anche dalla Corte Costituzionale nella nota sent. 14 del 1964.

un ruolo di mera ratifica di decisioni assunte in altra sede[101].

Deve anche precisarsi che, come previsto dal comma 9 del nuovo art. 14 R.S, il presupposto elettorale (comma 5) e quello procedimentale (comma 7) debbano necessariamente coesistere per tutta l'esistenza del gruppo: al venir meno anche solo di uno dei due requisiti, infatti, il gruppo sarà dichiarato sciolto ed i suoi membri confluiranno nel gruppo misto.

In conclusione, anche una delle due disposizioni finali del testo di riforma, l'art. 7, contiene una norma di che incide su profili economici, che, per espressa volontà dello stesso legislatore,si propone di disincentivare la mobilità parlamentare.

Nello specifico, si interviene sulla quota proporzionale e variabile a seconda della composizione numerica del contributo annuale che spetta ai gruppi parlamentari ai sensi dell'art. 16 comma 1 R.S., come modificato dalla riforma del 21 novembre 2012: si è previsto, infatti, che il Consiglio di Presidenza stabilisca la riduzione del 50% del suddetto contributo nei confronti del Gruppo di «partenza» del senatore e, al contempo, la destinazione del solo 30% della somma prevista al gruppo di destinazione, con la differenza che andrà a valere invece sul bilancio dello Stato[102]. Questa variazione dell'entità del contributo finanziario, almeno in linea teorica, introduce un deterrente alla convenienza economica del «cambio di casacca» per il gruppo di approdo, il cui contributo proporzionale aumenteràdi una cifra di gran lunga minore rispetto al passato; allo stesso tempo, si aggiunge una forma di «compensazione economica» per il gruppo di cui il senatore cessa di far parte, dal momento che questo, comunque, continua a conservare metà della somma del contributo proporzionale dovuta per quel membro.

Nel complesso, a tutta questa serie di novità, devono aggiungersi anche le succitate modifiche che limitano la mobilità parlamentare dei membri dell'Ufficio di Presidenza dell'Assemblea, delle Commissioni e degli organi collegiali del Senato, prevedendo ladecadenza in caso di cambio di gruppo.

Come si è già anticipato, è stata implementata[103] la disciplina *«anti-transfughista»* contenuta nel regolamento entrato in vigore nella XVIII: al comma 1-*bis* dell'art. 13 e 3-*bis* dell'art. 27 la locuzione «*entrano a far parte di un gruppo* (…) *diverso di quello di appartenenza*» è sostituita con la più ampia e generica «*cessano di far parte del gruppo di appartenenza*», con l'immutata precisazione che le disposizioni non si applicano se la cessazione sia stata deliberata dal Gruppo di provenienza, ovvero in caso di scioglimento o di fusione con altri Gruppi Parlamentari.

Permane, nonostante il complessivo impianto della riforma sia inequivocabilmente in senso opposto, un aspetto di garanzia nei confronti del Senatore, in quanto una decisione del gruppo che espella il singolo o una vicenda riguardante il gruppo (come la scissione o la fusione) estranea alla volontà singolo non è in grado di

[101] V. CRISAFULLI, *Aspetti problematici del sistema parlamentare*, cit., 287. L'A. si chiede, visto il fenomeno della fuga di poteri, spesso denunciato ma mai arrestatosi, cosa effettivamente il Parlamento sia in grado di decidere.

[102] Sull'opportunità della scelta del legislatore regolamentare si darà conto nel paragrafo successivo. Per completezza si dica che qualora il senatore non si iscriva ad alcun gruppo parlamentare il conseguente risparmio di spesa sarà interamente destinato al bilancio dello Stato.

[103] M. PIGNATARO, *La mobilità parlamentare al Senato. Uno sguardo alle riforme del regolamento del 2017e del 2022*, in *Osservatorio AIC*, 1/2023.

incidere sul mantenimento del particolare incarico del senatore.

Come si è già parzialmente ricordato, questo intervento ha esteso l'applicazione ai questori, unici membri del Consiglio di Presidenza non originariamente contemplati dalla novella del 2017; per di più, si è aggiunto al già menzionato art. 27 R.S., il comma 3-*ter*, che ha ulteriormente dilatato l'ambito di applicazione di queste prescrizioni a tutti gli organi collegiali del Senato. Pertanto, questa innovazione ha reso indifferibile la modifica degli articoli 18 e 19 del Regolamento del Senato concernenti rispettivamente la Giunta per il Regolamento e la Giunta delle elezioni e delle immunità parlamentari.

Nel dettaglio, quanto alla Giunta per il Regolamento, si è aggiunto un secondo periodo al primo comma dell'art. 18 mediante il quale si introduce la decadenza automatica del componente della Giunta che cessa di far parte del gruppo di appartenenza al momento di nomina e la sua ineluttabile successiva sostituzione da parte del Presidente del Senato. Più complesso, invece, è il discorso sulla Giunta delle elezioni e delle immunità parlamentari. Infatti, vista la preesistente prescrizione regolamentare secondo cui questa debba essere presieduta da un parlamentare di opposizione, si è resa inevitabile la specificazione nel testo regolamentare della necessaria permanenza di questo requisito per tutta la durata del mandato, a pena di decadenza dalla carica di presidente.

Segue, poi, parimenti a quanto stabilito dal nuovo art. 18, l'uguale prescrizione della decadenza dall'incarico e della immediata sostituzione da parte del Presidente del Senato nell'ipotesi in cui questi non sia più iscritto allo stesso gruppo cui apparteneva al momento dell'iscrizione.

Di recente, in avvio di XIX legislatura, si è posto l'ulteriore problema della eventuale estensione delle disposizioni «anti-transfughiste» anche a senatori membri di organi bicamerali. Nel caso di specie, il senatore Enrico Borghi, componente del COPASIR, in seguito all'avvicendamento alla segreteria del Partito Democratico, annunciava l'uscita dal gruppo parlamentare corrispondente per aderire al gruppo «Azione- Italia Viva- Renew Europe».

Questo passaggio, sebbene non colpisse principio inderogabile della composizione paritaria tra maggioranza ed opposizione[104], alterava il principio criterio della proporzionalità rispetto ai gruppi parlamentari su cui si impernia la formazione dell'organo: il gruppo «centrista», ben più ristretto rispetto a quello del Partito democratico, poteva vantare il doppio dei componenti in seno al comitato.

Di qui, la decisione del capogruppo Pd a Palazzo Madama di scrivere al Presidente del Senato affinché ponesse rimedio al *vulnus* «della garanzia della rappresentanza in senso al comitato»[105] e di intervenire «a tutela del ruolo delle

[104] L'art. 30 della l. 3 agosto 2007, n. 124 come modificato dal d.l. 115/2022 come conv. Dalla l. 142/2022 stabilisce che il Copasir: «è composto da cinque deputati e cinque senatori, nominati all'inizio di ogni legislatura, entro venti giorni dalla votazione di fiducia al Parlamento in proporzione al numero dei componenti dei gruppi parlamentari, garantendo comunque la rappresentanza paritaria della maggioranza e delle opposizioni».

Per un'analisi delle principali funzioni del comitato si veda almeno. N. LUPO, L. GIANNITI, *Corso di Diritto Parlamentare,* cit., 233.

[105] Cfr. https://www.repubblica.it/politica/2023/05/04/news/pd_la_russa_borghi_copasir-398697661/

prerogative del gruppo Partito democratico»[106]; a questa sollecitazione il Presidente La Russa rispondeva prontamente che l'assenza nella prassi di «adeguamenti della composizione del comitato conseguenti alle variazioni interne ai gruppi, se non in casi eccezionali di gravi violazioni previste dalla legge istitutiva, con particolare riferimento al rapporto tra maggioranza ed opposizione e alla attribuzione della presidenza»[107] avrebbe legittimato solo un confronto informale con il senatore, utilizzando la *moral suasion*[108] derivante dalla carica ricoperta per chiederne le dimissioni dal comitato.

In conclusione, vedremo se questo episodio in futuro sarà in grado di stimolare una riflessione, sinora ignorata- sull'eventuale inserimento di clausole «anti-transfughiste» anche nelle leggi istitutive di organi e commissioni bicamerali.

L'ultimo – ma non per importanza – intervento che mira a limitare la mobilità parlamentare consiste nella estensione anche ai senatori elettivi dello *status* di «non iscritti»; la riforma del 2017, infatti, aveva stabilito la facoltà di non iscriversi ad alcun gruppo[109] *solo* per i senatori a vita, di diritto e di nomina presidenziale. Segnatamente, la novella del 2022 ha aggiunto un secondo periodo al primo comma dell'art. 14 R.S. che stabilisce che sono considerati non iscritti ad alcun Gruppo parlamentare i Senatori che si dimettono dal Gruppo di appartenenza (misto compreso) o ne vengono espulsi, salvo che entro il termine di tre giorni abbiano aderito ad un altro Gruppo già costituito, previa autorizzazione del Presidente.

La normativa risultante dalla modifica, meno severa di altre proposte depositate, indica un *termine* di tre giorni dall'espulsione o dalle dimissioni dal gruppo oltre il quale, se non si è aderito ad altro gruppo diverso dal misto, si viene considerati *non iscritti*.

Risulta evidente come questa modifica abbia tutt'altro che vietato i c.d. «cambi di casacca», ma piuttosto li abbia condizionati a due requisiti, uno temporale (tre giorni) ed uno politico (l'autorizzazione del Presidente del Gruppo di approdo): dunque, il senatore che entro tre giorni non abbia optato per un altro gruppo e non abbia anche ottenuto la necessaria autorizzazione del Presidente sarà direttamente inserito tra i senatori non iscritti. L'effetto principale e più evidente della nuova disciplina, più che un reale contrasto al transfughismo, è il superamento della concezione del gruppo misto quale anticamera temporanea per i senatori in attesa che le contingenti congiunture politiche rendano possibile il loro approdo presso altri gruppi; quanto detto, inoltre, è corroborato dalla disposizione del comma 9 dell'art. 14 R.S. che precisa l'attribuzione dei parlamentari al Gruppo misto soltanto in caso di riduzione sotto la soglia minima o il venir meno dei già analizzati requisiti stabiliti dai commi 5 e 7 dello stesso articolo, a meno che nel termine di tre giorni non abbiano espresso la volontà di aderire ad altro gruppo. Pertanto, il Gruppo misto subisce un palese cambiamento ontologico,

[106] *Ibidem*

[107] Cfr. https://tfnews.it/copasir-la-russa-scrive-al-pd-su-caso-borghi/

[108] Sul ruolo dei Presidenti di Assemblea si guardino almeno A. SCIORTINO, *Il Presidente di Assemblea parlamentare*, Torino, 2002; A. TORRE, *Il magistrato dell'Assemblea: saggio sui presidenti parlamentari*, Torino, 2000.

[109] I senatori Renzo Piano e Carlo Rubbia non risultano iscritti ad alcun gruppo nella XVIII legislatura.

qualitativo e quantitativo: trattasi ora, infatti, di un gruppo residuale[110], necessariamente formato ad inizio legislatura, in cui confluiscono i senatori che ad inizio legislatura volontariamente decidono di non iscriversi al gruppo parlamentare del corrispondente partito/della corrispondente coalizione di elezione, o che sono espressione di una compagine politica non in grado di soddisfarei requisiti di formazione del gruppo.

La modifica regolamentare, a completamento della disciplina, ha contemplato anche l'eventualità del passaggio alla componente del Gruppo Misto, ma non, come si è detto,alla parte «indistinta»[111].

Mutatis mutandis, viene recepita per le componenti del misto la disciplina introdotta per i gruppi, con un paio di importanti variazioni: infatti, oltre all'essenziale autorizzazione, stavolta, per ovvie ragioni, non del Capogruppo, bensì del rappresentante legale del «*corrispondente partito o movimento politico*», è stata espressamente richiesta l'approvazione della maggioranza della componente del misto di approdo.

Si è previsto, dunque, contrariamente a quanto prescritto per i gruppi, che la volontà politica della componente sia in grado di bloccare l'ingresso del senatore richiedente: tale differenziazione può giustificarsi con la rinnovata connotazione politica del gruppo misto, perseguita mediante la valorizzazione delle sue componenti rispetto al gruppo in sé e per sé, e diretta a fugare il pericolo di un suo utilizzo strumentale da parte dei senatori.

5. *Le prospettive del senatore «apolide»: status penalizzante e «sanzionatorio»?*

Le riflessioni sinora svolte sul c.d. "*senatore apolide*" impongono delle considerazioni finali.

Preliminarmente, il senatore non iscritto sarebbe penalizzato anzitutto dal punto di vista economico, poiché non potrebbe fruire della disponibilità dei locali, delle attrezzature e del contributo annuale che il bilancio del Senato destina ai Gruppi Parlamentari e non aisingoli senatori in quanto tali.

Risulta, poi, assai discutibile la compatibilità con l'art. 67 Cost. dell'irreversibilità della condizione di «*non iscritto*»[112], che avrebbe significative conseguenze sull'esercizio delle funzioni non legislative[113] del senatore, specialmente nei casi in cui si ricollega l'esercizio di particolari prerogative a quote percentuali (o solamente a un

[110] D. AMBROSELLI, *La riforma del regolamento del Senato al vaglio della XIX legislatura: brevi considerazioni sulla figura del senatore «apolide», sui nuovi gruppi parlamentari in deroga e sul voto a data certa*, in *Federalismi.it*, 34/2022; G. AGOLINO, *Il senatore elettivo «non iscritto» ad alcun Gruppo: nota al nuovo articolo 14, primo comma del Regolamento*, in *Osservatorio AIC*, 6/2022.

[111] E. GRIGLIO, *Il rapporto tra gruppi, partiti e singoli eletti nel Regolamento del Senato,* cit.

[112] E. GRIGLIO, *Il rapporto tra gruppi, partiti e singoli eletti nel Regolamento del Senato*, cit.

[113] Cfr. N. LUPO, *La classificazione delle funzioni del parlamento tra storicità e attualità del pensiero giuridico di Walter Bagehot*, in G. DI GASPARE (a cura di), *Walter Bagehot e la Costituzione inglese*, Milano, 2001, 101-122.

senatore) di ciascun gruppo. Si pensi, a titolo esemplificativo[114], alle interrogazioni a risposta immediata (c.d. «*Question time*» art. 151-*bis*, commi *1-bis* e 6-*bis)*, le quali possono essere presentate solo da un Senatore per il tramite del Presidente del gruppo cui appartiene o, ancora, alle interpellanze urgenti (*art 156-bis*), alla questione pregiudiziale(*art.93*), alla proposta di non passaggio agli articoli (*art. 96*).

Allo stesso modo, non è parimenti assicurata la rappresentanza dei senatori apolidi negli organi collegiali dell'Assemblea che fondano la loro composizione sul criterio della proporzionalità rispetto all'articolazione dei gruppi in Assemblea, come il Consiglio di Presidenza, le Giunte e, soprattutto, la Conferenza dei Capigruppo.

Tuttavia, in considerazione del delicato ruolo della Conferenza di determinare il temporiservato a ciascun gruppo in relazione ai singoli argomenti iscritti nel calendario (art. 55, comma 5 R.S.), gli artt. 14 e 109 comma 2-*bis* hanno rispettivamente codificato l'impegno della stessa a garantire ai Senatori non iscritti tempi proporzionati di intervento e la definizione dei tempi per le dichiarazioni di voto.

Soltanto la prassi rivelerà se questa prescrizione sarà concretamente recepita.

E' fuori discussione che la mancanza di una loro rappresentanza in seno all'organo e l'impossibilità di presentare proposte di modifica – che il comma 3 dell'art. 55 riserva ad un solo senatore per gruppo – ne renderà sicuramente più problematica l'attuazione, tenuto anche conto delle già grandi difficoltà delle opposizioni di «farsi spazio» in un calendario che rispecchia prevalentemente le volontà «di maggioranza», poiché approvato dall'Assemblea qualora non sia stata precedentemente raggiunta l'unanimitàin sede di Capigruppo.

Altro aspetto spinoso attiene alla permanente discrasia tra senatori non elettivi e senatori elettivi circa la facoltà di non iscriversi ad alcun gruppo; se i primi conservano questa prerogativa sin da inizio legislatura, i secondi, invece, possono assumere tale *status* esclusivamente in corso di legislatura, visto il combinato disposto regolamentare[115] «circolare» contenuto nei commi 1 e 4 dell'art. 14 R.S, in virtù del quale i senatori «debbono appartenere ad un gruppo parlamentare» e «i Senatori che non abbiano dichiarato di voler appartenere ad un Gruppo formano il Gruppo Misto». Questo carattere indefettibilmente succedaneo e, soprattutto, non reversibile della non iscrizione per i senatori elettivi pare voler privilegiare l'intento, *ex ante* deterrente ed *ex post* sanzionatorio, dell'istituto che, nonostante i menzionati aspetti di criticità, è molto attento a non intaccare il c.d. «*nucleo essenziale*» delle prerogative parlamentari, che si estrinseca nel potere di presentare proposte di legge, emendamenti, interrogazioni e interpellanze come singoli, e nel diritto di essere membro di una commissione permanente.

A quest'ultimo proposito, rileva il nuovo periodo finale del 3 comma dell'art. 21 che imponeal Presidente del Senato di assegnare alle diverse commissioni permanenti i Senatori non iscritti ad alcun Gruppo parlamentare, a patto di non alterare i rapporti creatisi tra maggioranza ed opposizione: non può non constatarsi, a riguardo, una non

[114] Cfr. più diffusamente, G. AGOLINO, *Il senatore elettivo "non iscritto" ad alcun Gruppo: nota al nuovo articolo 14, primo comma del Regolamento*, in *Osservatorio AIC*, 6/2022.

[115] Cfr. Art. 14 commi 1 e 4 R.S.

trascurabile dissonanza con il principio proporzionalistico nelle commissioni espressamente enunciato agli art. 72 e 82 Cost[116].

L'aver salvaguardato queste attribuzioni fondamentali dal punto di vista formale non ne assicura affatto un'effettiva e sostanziale salvaguardia, e, solo con questa legislatura potrà verificarsene la buona tenuta a livello di prassi parlamentare.

6. *La giurisprudenza costituzionale: «turning point» per un rinvigorimento delleprerogative parlamentari o un buco nell'acqua? Un punto di vista critico*

Al momento, ci si deve limitare ad osservare che regolamenti parlamentari e giurisprudenza costituzionale hanno seguito due direzioni diverse, per non dire opposte. Gli interventi regolamentari al Senato sembrano diretti verso una prospettiva, se possibile, ancor più «gruppo-centrica» rispetto al passato, poiché il senatore non iscritto, oltre che apparire «solo», è indiscutibilmente indebolito e depotenziato.

Come già altre volte accaduto, non può escludersi le condizioni esogene modifichino il risultato di una riforma producendo effetti diametralmente opposti agli obiettivi prefissati.

Qualora il fenomeno dei Senatori non iscritti assumesse dimensioni non trascurabili, in un Senato a «ranghi ridotti»[117] e che si regge fisiologicamente su maggioranze risicate, il senatore non iscritto potrebbe giocare un ruolo decisivo per la tenuta degli esecutivi e, soprattutto, non dovendo più ubbidire alla disciplina di partito, potrebbe essere realmente libero nell'esercizio della sua funzione di rappresentare la Nazione e gli interessi generali, più di quanto non lo possa essere un senatore iscritto, come di norma avviene, ad un gruppo.

A tale eventualità deve poi aggiungersi che, dopo un cinquantennio di disinteresse, la giurisprudenza costituzionale ha infuso nuova vita all'art. 67 Cost., con l'importantissima ordinanza n. 17/2019 con cui ha riconosciuto ai parlamentari *uti singuli*, in quanto rappresentanti della Nazione, il diritto a sollevare conflitto di attribuzione in relazione «ai vizi che determinano violazioni manifeste delle prerogative costituzionali (…) che siano rilevabili nella loro evidenza già in sede di sommaria delibazione», risultando di conseguenza necessario che il parlamentare «alleghi e comprovi una sostanziale negazione o un'evidente menomazione della funzione costituzionalmente attribuita al ricorrente, a tutela della quale è apprestato il rimedio giurisdizionale (…) *ex* art. 37, primo comma, della legge n. 87 del 1953»[118]. In questa importantissima pronuncia, la Corte ha impresso una svolta significativa alla sua

[116] L. CIAURRO, 2022: *Odissea nelle modifiche dei regolamenti delle Camere*, cit., 513

[117] Cfr. la legge costituzionale 1/2020 recante «Modifiche agli art. 56,57 e 59 della Costituzione in materiadi riduzione del numero dei parlamentari».

[118] Cfr. punto 3.4 del considerato in diritto dell'ordinanza n. 17/2019. Sul tema, A. MORRONE, *"Lucciole per lanterne. La n 17 del 2019 e la terra promesse delle quote di potere per il singolo parlamentare*" in *Federalismi.it*, 4/2019; V. ONIDA, *La Corte e i conflitti interni al Parlamento: l'ordinanza 17 del 2019*, in *Federalismi.it*, 4/2019.

giurisprudenza, uscendo da un *empasse*[119] ultraventennale risalente all'*obiter dictum* dell'ord. 177/1988 in cui aveva lasciata «impregiudicata la questione se (…) fossero configurabili attribuzioni individuali di potere costituzionale, per la cui tutela il singolo parlamentare fosse legittimato a ricorrere allo strumento del conflitto». Successivamente, nel dicembre del 2019, la Corte, con le ordinanze nn. 274 e 275, ha dichiarato inammissibili i primi conflitti di attribuzione sollevati da parlamentari *uti singuli*: in entrambi i casi i ricorrenti lamentavano violazioni manifeste delle garanzie costituzionali attribuite ai parlamentari nell'ambito del procedimento legislativo.[120] Nel primo caso, la questione verteva sull'inserimento mediante emendamento, in sede di legge di conversione di un articolo non pertinente con il contenuto del decreto legge: la Corte, premettendo che, in astratto, «la palese estraneità delle disposizioni introdotte in fase conversione potrebbe costituire un vizio procedimentale di gravità tale da determinare una menomazione delle prerogative dei singoli», nel caso di specie ne ha negato l'effettiva sussistenza; *a fortiori*, nell'ordinanza gemella (la n. 275), la Corte ha stabilito che neanche l' apposizione dellaquestione di fiducia su un disegno di legge che contenga disposizioni difformi dal relativo decreto legge possa configurare una «manifesta violazione» delle prerogative. Sinora, dunque, i conflitti di attribuzione sollevati dai singoli parlamentari, da un lato per gli stringenti limiti imposti, dall'altro per l'abuso che ne hanno subito fatto i parlamentari, sono stati sempre dichiarati inammissibili per mancanza del sopra descritto «pre-requisito»[121], ma nulla esclude che questo mutamento di regole parlamentari, la cui portata misureremo nella prassi, possa essere un preludio ad un'inversione di rotta anche negli orientamenti della Consulta. Allo stato attuale, tuttavia, è innegabile come questa pronuncia abbia rappresentato un vero e proprio spartiacque in materia e sia riuscita, seppur lievemente, a scalfire la concezione «gruppo-centrica» dell'Assemblea, avendo riconosciuto la possibilità di adire la Corte ai singoli e non ai gruppi.

Difatti, la Corte, l'anno successivo, con l'ordinanza n. 60/2020, ha ribadito questo concetto, chiarendo che «l'indiscutibile ruolo svolto dai gruppi parlamentari quali espressioni istituzionali del pluralismo politico[122] - venendo garantita dagli artt. 72, terzo comma, e 82, secondo comma, della Costituzione la tendenziale proporzionalità ai gruppi stessi nella composizione delle commissioni - non comporta, di per sé, che si debba riconoscere agli stessi la titolarità delle medesime prerogative spettanti a ciascun membro del Parlamento».

La Corte, in questa occasione, sembra chiudere lo spiraglio aperto con la stessa ord. n. 17/2019, che non negava in principio la legittimazione ad agire del gruppo parlamentare, ma, nel caso di specie, ne deduceva la carenza solo a causa della

[119] Cr. N. ZANON, *«Sfere relazionali» riservate a Parlamento e Magistratura e attribuzioni del singolo parlamentare: una distinzione foriera di futuri sviluppi*? in *Giurisprudenza costituzionale*, 1998, 1487 in cui l' A. definisce efficacemente la formula vaga utilizzata dalla Corte «clausola di sicurezza». La Corte riprenderà il contenuto dell'*obiter dictum* nelle ordd. 163 e 182 del 2018.

[120] F. FABRIZZI, *Le ordd. 274 e 275/2019 su conflitti di attribuzione tra poteri dello Stato sollevati da singoliparlamentari. Dialogando con l'ord. 17/2019*, in *Osservatorio AIC*, 2/2020.

[121] M. PIGNATARO, *Il libero mandato parlamentare attraverso il prisma della giurisprudenza costituzionale*, in *Rassegna Parlamentare*, 2/2022, 293-319.

[122] Cfr. sentenze n. 174 del 2009, n. 193 del 2005, n. 298 del 2004 e n. 49 del 1998.

mancanza di «una necessaria indicazione delle modalità con le quali il gruppo parlamentare avrebbe deliberato di proporre conflitto davanti alla Corte costituzionale».

Sul tema, in dottrina[123] sono stati sollevati dei legittimi dubbi sulle argomentazioni della Consulta: in effetti, la sottoscrizione del ricorso ad opera del capogruppo, soggetto esponenziale e rappresentante legale del gruppo e, in subordine, pure la firma dei 37 membri del gruppo, potrebbero in origine risolvere il problema, visto anche l'orientamento consolidato della Corte che non richiede per gli organi collegiali[124] una previa deliberazione.

Nello stesso anno, con l'ord. 129/2020, la Corte, nel decidere per l'inammissibilità del conflitto di attribuzione sollevato dal on. Ferri con riguardo all'art. 67, ha ribadito che, ai fini dell'ammissibilità, «non è sufficiente che sia lamentata la lesione di parametri costituzionali da parte degli atti impugnati, ma occorre che il ricorrente abbia cura di motivare la ridondanza delle asserite lesioni sulla propria sfera di attribuzioni costituzionali, a difesa della quale questa Corte è chiamata a pronunciarsi»[125].

Nel caso di specie, il ricorrente denunciava la violazione dell'art. 68 comma terzo, poiché intercettato in maniera indiretta senza la preventiva autorizzazione della Camera di appartenenza; a tal proposito, la Corte ricordava puntualmente come le prerogative del comma terzo si riferissero non al singolo parlamentare, ma all'Assemblea nel suo complesso, sicché spettava a quest'ultima il compito di tutelarle. Nei rapporti con l'autorità giudiziaria, quindi, la posizione del singolo parlamentare risulta assorbita in quella della Camera di appartenenza, sbarrando la strada all'ammissibilità dei conflitti proposti nei confronti del potere giudiziario e, al contempo, lasciando aperta esclusivamente la via del conflitto intra-potere[126].

Per di più, la Corte, sempre nell'ottica di dare «una seconda giovinezza» al divieto di mandato imperativo, nella recente sent. n. 207/2021, ha sancito per la prima volta che l'art. 67 Cost. sia in grado di spiegare i propri effetti non solo «sul rapporto tra elettori ed eletti, ma anche sulla relazione tra il singolo parlamentare e il partito e il gruppo parlamentare di appartenenza», e ne ha riconosciuto l'idoneità a fungere da garanzia «nei casi in cui gli accordi tra parlamentare e partito pretendano di tradursi in vincoli con effetto diretto sullo *status* del parlamentare o sulla libertà di esercizio del mandato», con potenziali effetti anche sulle previsioni sanzionatorie degli statuti e regolamenti interni dei gruppi parlamentari di cui si è moltodiscusso nelle ultime due legislature.

Allo stato attuale, le speranze su un futuro accoglimento dei conflitti proposti risiedono nell'eventualità, esplicitata dalla Consulta, che «in altre situazioni una (…) compressione della funzione costituzionale dei parlamentari potrebbe portare a esiti differenti». Risulta poi di grande interesse la dottrina che riscontra una ontologica

[123] A. MORRONE, *Lucciole per lanterne. La n 17 del 2019 e la terra promesse delle quote di potere per ilsingolo parlamentare*, cit.

[124] *Ex multis* si ricordino le ordd. 184/1992 e 379/1992 che, in relazioni a conflitti di attribuzione proposti da parte del Consiglio Superiore della Magistratura, ritengono sufficiente solo il ricorso proposto dal vice-presidente laico, su delega del Presidente della Repubblica.

[125] Cfr. ord. 129/2020 e, in senso conforme sent. 262/2017 e ord. 280/2017.

[126] G. RIVOSECCHI, *La legittimazione del singolo parlamentare nei conflitti tra poteri. Ovvero: l'importanza dell'ultimo miglio*, in *Quaderni costituzionali*, 1/2023, 132 ss.

incongruenza con un altro passaggio dell'ordinanza, il punto 3.5, nella parte in cui circoscrive dal punto di vista contenutistico la legittimazione attiva del singolo.

La Corte, qui, esclude che possano formare oggetto di conflitto le censure che «riguardano esclusivamente violazioni o scorrette applicazioni dei regolamenti parlamentari» e, riprendendo le argomentazioni della nota sent. 379/1996, afferma che qualora le prerogative trovino nel diritto parlamentare una «esaustiva qualificazione», queste debbano trovare nelle Camere (e solo qui) una tutela.

Alla luce di quanto detto, rimane tutt'altro che chiara quale sia la reale porzione di giurisdizione esercitabile dalla Corte in relazione ai poteri necessari per il libero svolgimento dell'attività parlamentare, come la partecipazione ai voti ed alle discussioni, l'iniziativa legislativa e la facoltà emendativa, la cui disciplina e regolazione è affidata interamente ai regolamenti parlamentari: il rischio che questa storica ordinanza si riveli nella pratica un buco nell'acqua, *rebus sic stantibus*, è tutt'altro che inverosimile.

7. *Conclusioni*

La giurisprudenza costituzionale, con la valorizzazione soprattutto del primo inciso dell'art. 67, ha posto teoricamente le basi per una futura «liberazione» del principio di libero mandato, sinora costantemente subordinato alle esigenze di governabilità e di certezza e rapidità nelle decisioni.

Tuttavia, i recenti precedenti suggeriscono molto poco ottimismo circa la concreta giustiziabilità delle attribuzioni costituzionali del singolo parlamentare: è difficile immaginare - sebbene nulla costi auspicarlo - che la nuova valorizzazione del principio di libero mandato possa fungere da chiave di volta per un'estrinsecazione delle prerogative del singolo parlamentare *secundum Constitutionem* anzitutto nel procedimento legislativo.

Quanto all'aspetto regolamentare, certamente le vicende politiche della XIX legislatura riveleranno la reale capacità di tenuta delle nuove disposizioni; in tutto questo, la Camera dei Deputati sarà osservatore attento in costanza del «secondo binario» di riforme, dopo i deludenti fallimenti dei propositi della due passate legislature.

Se, dunque, le aperture della giurisprudenza costituzionale non devono prestare il fianco a facili entusiasmi, al contempo, una nuova e seria riflessione andrebbe condotta sul rapporto fra gli artt. 49 e 67 che doveva essere «letto non solo in termini di contrapposizione, ma anche di integrazione» legati dalla «valenza unificante» della politica nazionale.

Con l'affermazione parlamentare del «mandato di partito», se è vero che l'art. 67 si risolve in una «endiadi normativa»[127] per cui un enunciato dell'articolato potrebbe essere «inteso solo insieme con l'altro», contestualmente, verrebbe ad essere messo in

[127] L. CIAURRO, *Art. 67*, in R. BIFULCO, A. CELOTTO, M. OLIVETTI (a cura di), *Commentario alla Costituzione*, II, Torino, 2006, 1290.

discussione anche il principio di rappresentanza nazionale.

Pertanto, date le impattanti conseguenze che potrebbero inverarsi sul sistema costituzionale, è opportuno che questo principio sia «maneggiato con cura» e non lasciato alla *mercé* degli scontri politici del momento.