



UNIVERSITÀ DI ROMA "LA SAPIENZA"

FACOLTÀ DI SCIENZE POLITICHE

Master di II livello in Istituzioni parlamentari "Mario Galizia" per consulenti d'Assemblea

Direttore: Prof. Fulco Lanchester

I Gruppi Parlamentari: origini e sviluppo

Relatore:

Chiar.mo Prof. Gianliborio Mazzola

Candidato:

Alessandro Anello

INDICE

INTRODUZIONE	2
CAPITOLO I – I Partiti politici	
1.1 I Partiti politici	4
1.2 I Partiti politici nella Costituzione italiana	8
1.3 I Partiti post-moderni	13
CAPITOLO II – I Gruppi Parlamentari tra rappresentanza politica e istituzione	
2.1 I Partiti politici e Gruppi parlamentari	19
2.2 I Gruppi parlamentari negli organi della Camera e Senato	22
2.3 I Gruppi nei procedimenti parlamentari	33
CAPITOLO III – I Gruppi Parlamentari e Consiliari nell’era del populismo in un’ottica di spending review	
3.1 I Gruppi parlamentari dopo la legge n. 96/2012	37
3.2 I Gruppi consiliari dopo la legge n. 213/2012	41
3.3 La Corte costituzionale traccia i confini tra Gruppi dei Consigli regionali e Corte dei conti	46
CONCLUSIONI	53
BIBLIOGRAFIA	56

Introduzione

La società è il prodotto di interazioni tra individui umani, ma la società si costituisce con le sue emergenze, con la sua cultura, con il suo linguaggio, che retroagisce sugli individui e così li produce come individui umani fornendo loro il linguaggio e la cultura. Noi siamo prodotti e produttori. Le cause producono degli effetti che sono necessari per la loro causazione (Morin, 2006b, pag. 39). E' in quest'ottica sistemica che il processo di cambiamento e di organizzazione dei partiti prima e in seconda istanza dei gruppi parlamentari e consiliari sono visti. In un'ottica in cui tutte le variabili si influenzano reciprocamente e sono allo stesso tempo causa ed effetto di un determinato evento. Non è la logica lineare che mi guida in questa stesura, non è l'individuazione, del "capro espiatore", della causa di tutti i mali nell'agire politico. I sistemi dei partiti nel tempo si sono modificati sia nella loro organizzazione interna, qualsiasi gruppo cambia organizzazione e struttura nelle sue varie fasi di sviluppo, sia come risposta alla società in quanto nascono e si sviluppano proprio all'interno di essa. Considerare i partiti come un fenomeno avulso dal contesto sociale è, a mio avviso, un errore epistemologico. Essi sono al contempo prodotto della società e risposta ai fenomeni sociali; non è casuale che oggi i partiti siano fluidi e incerti, nei quali la soggettività politico-culturale è sempre più sbiadita e il loro futuro per gli studiosi è mai che più incerto. La loro descrizione sembra corrispondere alla stessa descrizione che i sociologi fanno della società, dei legami e perfino gli psicologi delle famiglie. È l'intera società che è pervasa dall'instabilità dei legami. La crisi economica ha sicuramente accentuato tali dinamiche, la classe politica ha perso potere e controllo in quanto essa è globale e ciò ha comportato una maggiore sfiducia della società verso l'establishment politico-istituzionale. Inoltre, i partiti sono organizzazioni con storia che si collocano in un determinato contesto che fa da cornice ai loro cambiamenti; la cornice per eccellenza entro cui si muovono è la Costituzione e l'Istituzione. Se la prima può in un certo senso rappresentare il loro passato, le norme inviolabili che regolano il loro agire. L'Istituzione, sia parlamentare sia regionale, in un'ottica di

logica temporale è il presente e il futuro. Dentro le istituzioni i partiti si organizzano in gruppi, i quali attraverso il loro agire divengono l'aspetto pragmatico del partito, la stessa Corte Costituzionale ha definito i gruppi "il riflesso istituzionale del partito" Ed oggi più che mai, in risposta a bisogni concreti della società essi divengono connessione tra i partiti e la società. Disgregatesi le vecchie identità collettive, sono diventati fondamentali il comportamento dei politici, l'esistenza di una società civile esigente, la qualità del regime democratico, la capacità di governo, il funzionamento delle istituzioni rappresentative. Date tali premesse, nel seguente lavoro cercherò di render conto dei cambiamenti dei partiti e dei gruppi, in una logica circolare per cui l'un l'altro si influenzano reciprocamente determinando cambiamenti sia nell'altro sistema sia interni, mantenendo come cornice costante i dettami costituzionali che regolano la loro storia. Nello specifico, nel primo capitolo concentro la mia attenzione sui partiti politici, sulla loro nascita ed evoluzione dentro la società e sulla loro regolamentazione costituzionale. Nel secondo capitolo l'attenzione è focalizzata sui gruppi nella loro relazione con i partiti, le istituzioni e la Costituzione. Infine, mi soffermo sui cambiamenti che la nascita dei nuovi partiti, della protesta sociale verso la casta politica ha prodotto sulle normative e quindi sui gruppi parlamentari e regionali.

CAPITOLO I

I partiti politici

1.1 I partiti politici

Guardare ai partiti utilizzando solo un criterio ideologico fornirebbe una storia astratta, una storia di lotte di idee esterne alla società civile, dove invece la realtà partitica affonda le sue radici; partendo da questa esigenza vi è la necessità di fornire un'analisi sociologica che tenga conto del background in cui i partiti attecchiscono e si modificano. Utilizzando le parole di Gramsci, *“solo dal complesso quadro sociale e statale (e spesso con interferenza internazionale) risulterà la storia di un determinato partito, per cui si può dire che scrivere la storia di un partito significa niente altro che scrivere la storia generale di un paese da un punto di vista monografico”*¹.

Il primo passo alla nascita del partito moderno avviene in Inghilterra nel XVIII secolo, con la divisione all'interno del parlamento tra un partito di parlamentari di sostegno all'esecutivo e un partito di opposizione: in rapporto alle circostanze fra Tory e Whigs. L'Inghilterra, per la specificità della sua storia politica, sociale e culturale, è la Nazione che anticipa culturalmente e politicamente l'affermazione del pluralismo e quindi del partito come sua espressione. È la cultura del liberalismo a riconoscere i partiti, come sottolinea Sartori: entrambi trovano origine nello stesso sistema di credenze e di idee.

¹ Gramsci A., Elementi di politica, Editori Riuniti, Roma, 1971, pp. 53-54

L'origine del partito politico si rintraccia nella politica e democrazia moderna in quanto è caratterizzata:

- a) *L'affermazione del pluralismo politico come accettazione della necessità o utilità delle "parti-partito"; accettazione del dissenso e dell'opposizione;*
- b) *La laicizzazione della politica, nel senso della legittimazione dell'autorità che proviene dal consenso degli stessi consociati, dal basso, ossia da una società composta da individui formalmente liberi;*
- c) *L'affermazione del principio, e dell'istituto, della rappresentanza politica come organo collettivo in cui si esprime e si esercita la sovranità popolare o la volontà degli individui che costituiscono il popolo;*
- d) *La legittimazione elettorale delle cariche rappresentative e di governo esercitata da elettori via più ampi, fino a coincidere, nella democrazia piena, con tutta la cittadinanza adulta;*
- e) *La strutturazione del potere politico istituzionale in legislativo ed esecutivo, quali che siano i rapporti che li regolano: di separazione (caso USA) o di fusione (governo parlamentare)².*

Il concetto moderno di partito ha inizio quando esso si separa da quello di fazione. Non si tratta di una separazione solo concettuale, ma soprattutto istituzionale, che affiora quando l'organizzazione e il funzionamento della vita politica rendono possibile, e inevitabile, l'accoglimento in teoria e in pratica dell'idea di una parte-partito che non costituisca una minaccia per l'ordine legittimo della comunità politica, ma che anzi sia necessaria al funzionamento di quest'ultima.

Il partito politico è lo strumento primario di canalizzazione della volontà popolare, autonoma, in seguito ai processi di democratizzazione, industrializzazione e modernizzazione. La cultura dei partiti si è innestata nei più disparati ambiti sociali con caratteristiche e svolgimenti estremamente differenziati. I partiti nascono dall'individualismo moderno coerentemente alla democratizzazione dei rapporti sociali (in quel contesto in cui la liberal-democrazia si dispiega pienamente) soprattutto in Usa e in Inghilterra. Nell'Europa continentale, a sviluppo istituzionale ritardato, l'associazionismo partitico si basa fortemente sui "cleavages", cioè divisioni,

² Massari O., I partiti politici nelle democrazie contemporanee, Editori Laterza, Roma-Bari, 2004, pag. 10

istituzionali e sociali preesistenti; pertanto gli esclusi si organizzano sulla base delle appartenenze di classe o religiose. In questi casi, i partiti non si formano dall'alto, dall'interno delle istituzioni, ma dall'esterno, dalla società.

Qualunque sia la sequenza storica seguita da ciascun paese nell'origine dei partiti e dei sistemi di partito, il partito diviene struttura d'intermediazione, di collegamento fra istituzioni e società sul piano generale e struttura di coordinamento fra le diverse istituzioni sul piano più specifico, espletando tutta una serie di compiti o di funzioni richiesti dalla democrazia stessa. I partiti risultano principi ordinatori e semplificatori della democrazia: essa ha bisogno strutturalmente dei partiti politici. Potendo la democrazia moderna esistere soltanto come democrazia rappresentativa la cui legittimità proviene dal basso, i partiti sono sospinti dalla forza stessa dei processi di rappresentanza e di governo a espletare funzioni legate alle necessità interne delle istituzioni ed all'esigenza di garantire un collegamento stabile tra le istituzioni politiche di rappresentanza e di governo e la società.

Pertanto non è possibile rapportare, i partiti politici delle democrazie con quelli dei regimi a partito unico; si tratterebbe di una comparazione indebita essendo due oggetti diversissimi per natura: i primi sono sempre partiti in competizione tra loro, i secondi sono indistinguibili dallo Stato.

Soffermandoci sulle democrazie manca, comunque, una definizione univoca del concetto di partiti politici. I vari approcci di studio hanno di volta in volta offerto criteri differenti per classificare cosa sia un partito e quanto esso sia importante nelle democrazie. La realtà dei partiti è così ricca e varia, da un punto di vista storico e geografico, da rendere impossibile una definizione che possa render conto esaustivamente del fenomeno. Qualsiasi definizione esclude, infatti, o interi gruppi di partiti oppure rilevanti caratteristiche di molti di loro.

Sia pure a fini elettorali, un'organizzazione nazionale centralizzata o coordinata e strutturata è necessaria, qualsiasi sia la sua forma e il suo grado di consistenza. Il criterio elettorale si combina così con quello dell'organizzazione.

Inoltre, come attori della competizione elettorale che si muovono all'interno della società, i partiti si pongono come intermediari centrali e come strutture d'intermediazione tra società e istituzioni, come agenzie funzionali al governo rappresentativo e come canali di espressione delle domande politiche. Emerge, in tale

ottica, il ruolo necessario e sistemico del partito politico in quanto strumento di organizzazione e di legittimazione del processo elettorale e della formazione del governo nei regimi rappresentativi. È, quindi, un sistema di organizzazione e di ruoli, ognuno dei quali svolge una determinata funzione. Nel partito sono così inestricabilmente legate strutture organizzative e funzioni.

Qualsiasi definizione può risultare datata alla luce ad esempio della nascita dei partiti che Calise definisce “personali”, la cui fondazione ed esistenza derivano dall’iniziativa di singoli leader ed in conseguenza delle trasformazioni dei canali comunicativi che hanno inciso sull’organizzazione dei partiti. Tale definizione, comunque, risulta efficace nel sottolineare la necessità di un’organizzazione articolata e duratura, assieme all’esistenza di uno scopo.

Inoltre, pur se un partito non è un partito di massa è costretto dalle condizioni della competizione elettorale in una democrazia a dotarsi delle caratteristiche cui si accennava in precedenza. Ad esempio, basti pensare all’evoluzione del Movimento Cinque Stelle, in Italia, che nasce intorno alla figura di un leader, quindi con caratteristiche di “partito personale”, come un movimento anti sistema ma che partecipando alle competizioni elettorali si è dovuto necessariamente dotare di un’organizzazione durevole e verticistica.

Il partito è una risposta istituzionale alle molteplici esigenze di rappresentanza e di governabilità delle democrazie moderne. Tra la società, l’elettorato, i parlamentari e i governi occorre una struttura di coordinamento coerente e parlamentare.

Il partito è tanto un’unità autonoma dotata di una sua peculiarità visibile nel suo modo di organizzarsi, quanto una parte di un sistema istituzionale, partitico e sociale, con cui interagisce e senza il quale il partito stesso non potrebbe neppure essere concepito. Da un punto di vista realistico, il partito può essere considerato anche come un insieme di gruppi d’interesse e/o di potere in proprio e i suoi beneficiari possono essere denominati oligarchia, ceto politico, professionisti politici; tuttavia anche da questo punto di vista il partito garantisce prevedibilità e permanenza.

Il professionista politico ha bisogno di avere certezza della propria carriera politica: tutto ciò gli può essere garantito solo da una struttura permanente come il partito. Pertanto i raggruppamenti parlamentari non si possono formare, di volta in volta, su questioni di merito, pena l’ingovernabilità. Il partito, inoltre, presenta

un'organizzazione complessa, articolata funzionalmente; solo a livello elettorale si presenta come un attore unico mentre per la restante parte di tempo è attraversato da divisioni politiche orizzontali e da divisioni funzionali.

1.2 I partiti politici nella Costituzione Italiana

Il partito politico si iscrive nella struttura della forma democratica di Stato sul piano formale e sostanziale. Per l'aspetto formale, è considerato "un'articolazione della società civile collocata a ridosso dell'apparato pubblico con una funzione preparatoria esterna rispetto alle decisioni fondamentali costituzionalmente qualificate". Da un punto di vista sostanziale, il partito *"non è un mero filtro della rappresentanza ma diviene dominus della rappresentanza"*³.

Nel 1948, la Costituzione Italiana richiama i partiti soprattutto in due disposizioni l'art. 49 e l'art. 98; ad essi deve essere collegata la XII disposizione transitoria e finale in cui è vietato la riorganizzazione sotto qualsiasi forma del partito fascista.

L'articolo 98 pone una riserva di legge per l'eventuale limitazione al diritto d'iscrizione ai partiti; *si possono con legge stabilire limitazioni al diritto d'isciversi ai partiti politici per i magistrati, i militari di carriera in servizio attivo, i funzionari ed agenti di polizia, i rappresentanti diplomatici e consolari all'estero.*

L'art. 49 rappresenta la norma generale sui partiti, *"tutti i cittadini hanno diritto di associarsi liberamente in partiti per concorrere in modo democratico a determinare la politica nazionale"*.

³ Sartori G., Elementi di teoria politica, Il Mulino, Bologna, 1990, pag. 234

L'articolo 49 nasce dopo un dibattito in Assemblea costituente che prende l'avvio dalla presentazione di due diverse proposte, una degli onorevoli Merlin e Mancini⁴ e l'altra presentata dall'onorevole Basso⁵. Tali proposte e in particolare la seconda - che poi è stata sostanzialmente accolta dall'Assemblea - intendono il ruolo del partito quale vero motore della dinamica politica: diventa lo snodo fondamentale del rapporto tra elettore ed eletto da un lato e tra rappresentanti e assemblee elettive dall'altro.

In tale articolo i partiti sono intesi come libere associazioni di cittadini e non come soggetti costituzionali; tale scelta fu motivata dal rifiuto del modello organico di partito-Stato che aveva caratterizzato il periodo fascista, ma altresì si pone in una posizione di neutralità verso i partiti. I costituenti ritennero che la maggiore integrazione delle forze politiche nel sistema democratico sia garantita dal libero confronto tra le diverse posizioni partitiche e ideologiche presenti nella società.

L'articolo 49 è la disposizione, che fonda la libertà di associazione politica, un diritto di libertà dei cittadini. Da un punto di vista sostanziale la norma stabilisce con precisione i titolari (tutti i cittadini), i limiti (per concorrere), la modalità (metodo democratico), i fini (determinare la politica nazionale). Presupposto di tutto ciò è il principio del pluralismo partitico che informa tutta la disciplina dell'articolo 49; in tal senso indica le modalità attraverso cui i diversi orientamenti politico-ideologici debbano liberamente confrontarsi e competere.

Inoltre, è opportuno mettere in relazione l'articolo 49 con l'articolo 18 della Costituzione⁶. Tutto ciò presuppone una posizione di parità dei partiti rispetto alla competizione elettorale. Ciò trova applicazione nel nostro ordinamento nei diversi ambiti della legislazione riguardante i partiti politici, la disciplina elettorale, la propaganda politica e l'accesso ai media, il finanziamento ai partiti ed ai gruppi parlamentari.

⁴ La proposta recitava "I cittadini hanno diritto di organizzarsi in partiti politici che si formino non metodo democratico e rispettino la dignità e la personalità umana, secondo i principi di dignità e uguaglianza. Le norme per tale organizzazione saranno dettate con legge particolare"

⁵ "Tutti i cittadini hanno diritto di organizzarsi liberamente e democraticamente in partito politico allo scopo di concorrere alla determinazione della politica del Paese. Ai partiti politici che alle votazioni pubbliche hanno raccolto non meno di cinquecentomila voti sono riconosciute, fino a nuove votazioni, attribuzioni di carattere costituzionale a norma di questa Costituzione, delle leggi elettorali e sulla stampa, e di altre leggi"

⁶ "I cittadini hanno diritto di associarsi liberamente, senza autorizzazione, per fini che non sono vietati ai singoli dalla legge penale. Sono proibite le associazioni segrete e quelle che perseguono, anche indirettamente, scopi politici mediante organizzazioni di carattere militare".

Un intervento legislativo che intendesse esplicitare l'articolo 49 della Costituzione potrebbe comportare il superamento da parte dello Stato della sua posizione di neutralità nei confronti dell'istituzione partiti e conseguenzialmente una limitazione della loro autonomia statutaria. Ad esempio si potrebbero ritenere illegali i partiti retti da organizzazioni che non permettono la libera partecipazione degli iscritti nella determinazione degli indirizzi di partito.

Un'eventuale legislazione potrebbe solamente fissare tutta una serie di requisiti minimi che spetterebbe all'autonomia dei partiti attuare ed integrare. Si potrebbero porre dei requisiti maggiormente stringenti soltanto per le funzioni dei partiti più direttamente collegate con procedimenti di rilievo costituzionale, ad esempio la presentazione delle candidature. Un intervento regolativo eccessivo può "costruire dall'alto" un ingente grado di omogeneità dei partiti, in contrasto con la configurazione del metodo democratico.

I costituenti, in sede di discussione, avevano temuto tale rischio, reso ancora più forte dall'esistenza di ideologie che concepivano la democrazia in termini totalmente diversi. Al di là, della contingenza storica, non è detto che tutte le forze politiche attuali condividano lo stesso concetto di democrazia. Una regolazione della democrazia interna ai partiti per via legislativa, anche attraverso l'elaborazione di un modello-tipo di partito, può precludere alle forze politiche presenti nella società di organizzarsi in forme diverse da quelle dei partiti dell'establishment, favorendo quest'ultimo tipo di formazioni politiche.

Per quanto concerne la "determinazione della politica nazionale", la dottrina sottolinea che tale locuzione debba essere letta tenendo conto dell'articolo 114, dove per "Repubblica" si intende l'insieme costituito da Comuni, Province, Città metropolitane, Regioni e Stato. La realizzazione del principio democratico, nella lettura di tale combinato disposto, si riferisce a tutti gli ambiti di governo in cui i partiti esercitino funzioni politiche.

Lo sviluppo concreto della democrazia nel nostro paese ha portato ad un'interpretazione secondo cui la "politica nazionale" è l'insieme dei programmi espressi dalle forze politiche; si tratta di concepire la democrazia come regime di massima apertura al confronto politico.

I modi in cui, comunque, i partiti contribuiscono alla determinazione della politica “nazionale” sono essenzialmente due: la selezione delle candidature e la determinazione delle linee programmatiche attraverso le quali i rappresentanti svolgono la loro attività all’interno delle istituzioni rappresentative.

Si può sostenere che oggi la maggior parte degli interpreti qualifica i partiti come “associazione di cittadini”, ponendo l’accento sul partito come risultante del diritto di associarsi dei cittadini più che sul partito come ente. L’interpretazione del “metodo democratico” come rispetto della democrazia procedurale, alla luce dei lavori dell’Assemblea Costituente, è condiviso in dottrina.

Il diverso modo, comunque, di intendere la neutralità dello Stato rispetto all’uguaglianza dei partiti ha degli importanti riflessi sul modo di disciplinare importantissimi istituti che a loro volta hanno la capacità di influire sul sistema partito; basti pensare al sistema elettorale, ai regolamenti parlamentari relativi alla formazione dei gruppi e ai criteri di accesso al finanziamento pubblico. Inoltre, la dottrina considera l’articolo 49 e l’articolo 18 come due articoli da integrare nella disciplina dei partiti⁷.

La legislazione ordinaria non può introdurre per i partiti né limitazioni né privilegi rispetto a quelli previsti per le associazioni; in tal senso la formazione dei partiti non potrà essere subordinata ad autorizzazione. Una parte della dottrina ritiene che questa impostazione non impedirebbe al legislatore, che intendesse disciplinare funzioni di rilievo costituzionale dei partiti, di porre a loro carico un obbligo di registrazione. Leggendo l’articolo 49 in combinato disposto con l’articolo 1 “(...) *La sovranità appartiene al popolo, che la esercita nelle forme e nei limiti della Costituzione*” e con l’articolo 67, “*ogni membro del Parlamento rappresenta la Nazione ed esercita le sue funzioni senza vincolo di mandato*” si può cercare di delineare il rapporto tra partiti e rappresentanza politica.

Tale nodo è stato sempre molto dibattuto e mai del tutto sciolto; il modo in cui l’articolo 49 definisce il rapporto tra Stato e partiti appare decisamente complesso. La suddetta norma, rifiuta la concezione organicistica del partito politico, e valorizza il

⁷ Una minoranza della dottrina considera l’articolo 49 una norma speciale che quindi esclude l’applicabilità dell’articolo 18 al fenomeno dei partiti. Per approfondimento si veda Ridola P., Partiti politici, op. cit., pp. 88-89

radicamento dei partiti nella società, ponendo l'articolo tra i diritti fondamentali dei cittadini e dando quindi rilievo ai partiti nella loro dimensione associativa. Peraltro, il concorso *“alla determinazione della politica nazionale”*, pur con formula ambigua *“che ha ben presto consentito di degradare il concorso dei cittadini a quello dei partiti”*⁸ prospetta la loro incorporazione nei pubblici poteri, ponendo, in tal modo, il fondamento della Repubblica dei partiti. In sintesi, il ruolo dei partiti può essere considerato da un lato frutto del confronto libero tra interessi e posizioni diverse, in relazione alla funzione svolta per la realizzazione di un assetto democratico; dall'altro lato, strumento per garantire ai cittadini il diritto di partecipare alla vita sociale e politica. I partiti rappresentano il mezzo attraverso cui i bisogni indifferenziati presenti nella società sono politicizzati mediante una loro trasformazione in istanze mediate e condivise.

Il partito dovrebbe consentire la partecipazione dei cittadini e l'esercizio effettivo dei loro diritti politici oltre il momento elettorale, attraverso la raccolta delle idee e del contributo di ciascuno alla vita politica. Attenendosi alla normativa costituzionale una definizione di partito esaustiva è data da Esposito il quale definisce partito *“ogni associazione, che di fatto, indipendentemente dalle dichiarazioni esplicitate dai partecipanti o dalle intitolazioni, per l'attività esplicita, per i mezzi o per il metodo attraverso cui cerca di realizzare i propri fini di inserirsi nella vita politica, voglia influire o influisca in principio, in generale, sulle decisioni della comunità statuale”*⁹; il partito sarebbe cioè l'aspirazione ad incidere in modo stabile e con un'organizzazione permanente sulla politica generale. Tale definizione, altresì, sembra poter inglobare nella definizione di partiti anche tutti quei gruppi e movimenti che diventano partiti e tutti quei partiti che perdono la loro capacità di proposta generale, alla luce delle trasformazioni in atto nei sistemi partitici.

⁸ Crisafulli V., I Partiti nella Costituzione, in Studi per il XX anniversario dell'Assemblea costituente, II, Firenze, 1969, pag. 110

⁹ Esposito C., op. cit., pag. 220

1.3 I partiti post-moderni

In Europa occidentale i partiti, come già detto, emergono e si stabilizzano attorno a fratture sociali fondamentali che si sono prodotte a partire dalla formazione dello Stato nazione e della rivoluzione industriale fino alla politica di massa moderna. Il partito di massa, teorizzato da Duverger, analogo al modello dei cleavages, teorizzato da Rokkan e Lipset, recluta molti iscritti, è un'organizzazione di organizzazioni, un'articolazione complessa di network sociali, culturali e sindacali, fortemente programmatici e radicati nel territorio; la politica diventa professione.

Tale modello non riesce a render conto di quei partiti che sorgono sulla base di capi carismatici, dal fascismo in poi, o quelli che si configurano come partito-movimento. Contro l'idea che i partiti rappresentano le classi sociali Sartori afferma che l'appartenenza ad una classe non è un elemento fondante, tutt'al più è un elemento facilitante: *“non è la classe oggettiva che crea il partito, ma il partito crea la classe soggettiva”*¹⁰, la coscienza di classe. La stabilità e la continuità dei partiti tradizionali sono spiegate tramite il ricorso alla permanenza politica delle fratture, mantenute vive dai partiti.

Il secondo dopoguerra, sociologicamente caratterizzato dal processo di secolarizzazione e dal restringimento della classe operaia, vide l'avvento pieno del mercato politico, ossia della competizione a tutto campo, con la trasformazione dei maggiori partiti europei in “partiti pigliatutto” e con il cambiamento della loro struttura interna organizzativa. Per conquistare l'elettorato occorreva superare i confini degli interessi di gruppo, offrire programmi generici, evitare questioni conflittuali, sedurre con le tecniche del marketing. È, comunque vero, che tale logica non sostituisce mai del tutto la logica dell'identità: basti pensare ai partiti confessionali che si rivolgono esclusivamente agli appartenenti alla stessa fede religiosa.

¹⁰ Sartori G., *The Sociology of Parties: A Critical Review*, in Maier P., (a cura di), *The West European Party System*, Oxford University Press, Oxford, 1990, pag. 179

Una variante del partito elettorale o pigliatutto di Kirchheimer, è stata teorizzata da Panebianco sotto la denominazione di “partito professionale-elettorale”, caratterizzato dalla professionalizzazione della sua organizzazione. Emergono nuove figure di professionisti con competenze atte a fronteggiare sia le campagne elettorali nell’età dell’avvento della comunicazione di massa sia i nuovi più complicati compiti di governo. Quanto più il partito si addentra nella competizione e nella nuova sfera della comunicazione, tanto più ha bisogno di professionisti diversi per competenze dai tradizionali burocrati di partito. L’organizzazione si modifica, mentre il partito di massa è un’istituzione forte, il partito professionale-elettorale è un’istituzione debole.

All’estremo opposto del partito di massa, come sviluppo estremo dei partiti è stato indicato da Katz e Mair il cartel party; il termine cartello indica accordi di partito in società eccessivamente segmentate. Con tale tipo di partito, esso perde la sua natura d’intermediazione tra Stato e società e si insedia completamente dentro lo Stato. L’affermarsi della “cartellizzazione” porterebbe alla restrizione della competizione politica; i fini che contano sono quelli dei politici di professione e la leadership risulta ancora più rafforzata rispetto agli iscritti ed ai dirigenti intermedi. Lo Stato promuoverebbe le elezioni per mantenere una parvenza di democraticità; pertanto non sarebbero più i cittadini che promuoverebbero i partiti per competere democraticamente e per essere attori della politica.

In ogni momento storico vi possono essere diversi tipi di partito e nello stesso partito vi possono essere contaminazioni di diverse tipologie di partito. L’elencazione testé avanzata, serve ad evidenziare come i diversi momenti storici, sociali siano caratterizzati da tipologie di partito che sono specchio e allo stesso tempo prodotto di uno specifico contesto sociale.

Il cartel party, pur tra le critiche ricevute, ha avuto il merito di dimostrare che i partiti sono ormai interni allo Stato. Tale intrinseco rapporto Stato-partiti ha avuto diversi effetti negativi sulla percezione della politica da parte dei cittadini, producendo ad esempio in Italia, con la crisi della partitocrazia, sentimenti antipartito. In una logica circolare, altresì, i partiti devono affrontare sfide esterne tali da modificare la forma dei tradizionali legami con la società. I legami sociali non sono legami stabili e solidi ma sono caratterizzati dalla liquidità, dall’individualismo.

Un comune denominatore sia dei partiti tradizionali sia di quelli nuovi è l'importanza che riveste l'ideologia: anche quei partiti mossi solo dall'interesse del ricoprire cariche pubbliche, nel momento in cui partecipano alla competizione elettorale, sono costretti a "posizionarsi" in un determinato punto del rapporto destra-sinistra, e quindi a rivestire una posizione ideologica. È attraverso la loro ideologia che cercheranno di conquistare consensi.

La stabilità dei partiti tradizionali è stata riconosciuta fino agli anni Settanta; da allora sia per cause esogene (mutamenti sociali che hanno indebolito le classiche fratture sociali) sia per fattori interni ai sistemi di partito e ai contesti istituzionali, si sono moltiplicati i segni di cambiamento. Negli ultimi dieci anni i cambiamenti nei partiti sono ancora più sostanziali. Nella società post-moderna in cui i legami sociali non sono più stabili e duraturi ma liquidi, con una società caratterizzata da precarietà e instabilità, si assiste ad una crisi dei partiti politici; quest'ultimi non essendo più capaci, come nel passato di proporre soluzioni adatte a risolvere i problemi economici e sociali finiscono per perdere il rilievo di cui hanno goduto nel passato.

Nell'era post-moderna assistiamo al divorzio tra potere e politica. Secondo alcuni, tra cui Bauman, la crisi politica a cui assistiamo è frutto del processo di globalizzazione che ha travolto il potere politico; i governi non hanno più il controllo sul proprio Paese poiché il potere è al di là dei loro territori. Oggi la politica non è globale mentre la finanza è globalizzata e conseguenzialmente i governi non riescono ad imporre politiche efficaci.

La mancanza di decisioni e l'impotenza dei governi attivano atteggiamenti nazionalistici di popolazioni che "si sentivano" meglio tutelate dal vecchio sistema. Vi è una condizione di vuoto in cui vi è un vecchio sistema che non funziona più mentre non esistono nuovi meccanismi in condizioni di sostituirlo. Nei vari paesi europei, sulla base di una nuova dimensione di conflitto tra globalizzazione e identità territoriale e di una crescente sfiducia verso l'establishment politico-istituzionale, sono nati nell'ambito della destra nuovi partiti, variamente denominati, ma tutti definibili all'insegna del populismo, partiti personali nell'area della cosiddetta "democrazia del pubblico". Per quanto concerne la sinistra i partiti devono fronteggiare la concorrenza e la contestazione dei movimenti sociali e la tensione, al loro interno, tra la logica dell'identità e quella della competizione. In questo scenario sembra prevalere un

modello partitico basato essenzialmente sulla competizione, piuttosto che sull'aggregazione e sulla mediazione politica della collettività con le istituzioni.

I partiti in tale contesto sociale hanno registrato un calo degli iscritti e dei militanti; vi è stato un aumento della volatilità elettorale ed una diminuzione dell'identificazione partitica. I partiti non avrebbero più gli incentivi di un tempo per investire sugli iscritti. Il finanziamento pubblico e la possibilità di comunicare direttamente con l'elettorato attraverso i mass media hanno fatto venir meno l'esigenza di ricorrere agli iscritti per tali funzioni. La personalizzazione, la professionalizzazione e la centralizzazione crescente delle campagne elettorali contribuiscono, insomma, a togliere spazio alle campagne fondate sull'attivismo dei militanti e sull'attività di propaganda elettorale. I voti non sono più acquisiti una volta per tutte, ma devono essere conquistati con uno sforzo maggiore dei partiti sulla base della qualità delle proposte, dei candidati, dell'immagine complessiva.

In questo nuovo scenario, in cui i nuovi partiti crescono elettoralmente, sono da menzionare i partiti-movimento o i partiti-azienda, basti pensare al Movimento 5 Stelle e a Forza Italia nel nostro Paese. La protesta, il populismo, la polemica antiestablishment contro la politica tradizionale sono tutti ingredienti essenziali di questi partiti. Il dibattito politico non si sostiene più su ideologie ma tende a toccare "le note dell'emotività". Il partito oggi è caratterizzato da una forte sfiducia dell'elettorato nei confronti delle funzioni partitiche e dalla contemporanea presenza di movimenti populistici e di protesta.

L'Italia, è infatti, l'unico paese occidentale dove un intero sistema partitico è crollato all'inizio degli anni Novanta; è l'unico paese altresì in cui si è affermato elettoralmente un partito completamente inedito, come Forza Italia, nato come espressione diretta di un impero finanziario e mediatico e centrato sulla figura del leader. Lo statuto del P.D.L ha definito il partito "presidenziale-carismatico", tanto che nel momento in cui si è prospettata "l'uscita di scena" del suo leader è stato proposto di trasformarlo in un partito dinastico, con la successione del padre alla figlia, così come avviene nelle monarchie.

Recentemente anche il Pd si è trasformato “in un partito del leader, assimilando l’ultimo partito degno di questo nome”¹¹. Il Pd è stato caratterizzato, nel tempo, dall’assenza di un’identità politico culturale e dal manifestarsi di divisioni su ogni questione posta al centro del dibattito politico sia di natura economico-sociale che relativa ai diritti. Questo è il motivo per cui Renzi ha potuto conquistare con facilità il partito, agitando gli obiettivi della “rottamazione” del gruppo dirigente e di una “innovazione” dai contenuti vaghi e contraddittori. Il populismo è penetrato anche nei partiti maggiori (con maggiore evidenza nel Pdl) dove la teorizzazione del legame diretto leader - popolo ha messo apertamente in discussione il ruolo dei corpi intermedi, oltre che quello del Parlamento e delle istituzioni di garanzia.

Anche il Partito Democratico, come sottolinea Sardo, è diventato una “fabbrica di primarie”; si è ricorso agli elettori anche per decidere il titolare di cariche di partito. Ha “colpito” particolarmente la scelta del segretario del partito nell’ambito di primarie aperte anche agli elettori di centrodestra, il cui voto è stato esplicitamente invocato da Renzi che poi ha stravinto. Trattasi di un sistema che non esiste in nessun partito democratico del mondo perché stabilisce un rapporto diretto tra leader e “popolo delle primarie” “scavalcando” il partito e i suoi organismi. Il segretario neoeletto sostiene che le sue future decisioni sarebbero già state prese dagli elettori e quindi non possono che essere “ratificate” da parte degli organismi di partito e dei gruppi parlamentari.

Il M5s ancor più del Pd di Renzi rappresenta la continuazione del Pdl con altri mezzi per due fattori decisivi. *“Si sostiene che Grillo riproduca il meccanismo del partito personale con un controllo verticistico e monocratico sia sui processi di comunicazione sia su quelli di selezione dei candidati”*¹² passando dal dirigismo aziendale al “centralismo cybercratico”. In qualche modo si sviluppa il modello di controllo proprietario dell’organizzazione che era alla base della tenuta del partito di Berlusconi. Grillo ricalca il primato assoluto della comunicazione personale - inaugurato da Berlusconi - incentrando sul proprio messaggio e sul proprio stile, gli esiti della campagna elettorale.

¹¹ Volpi M. (a cura di), Istituzioni e sistema politico in Italia: bilancio di un ventennio, Il Mulino, Bologna, 2015, pag. 18

¹² Volpi M. (a cura di), op. cit., pag. 155

Nei paesi occidentali di più lunga tradizione liberaldemocratica o di robusto consolidamento democratico i partiti tradizionali, pur nel cambiamento delle forme organizzative, continuano ad essere presenti. Si può affermare che reggono meglio quei partiti che sono stati storicamente plasmati dal rapporto con le istituzioni; pertanto non vivono in isolamento rispetto al contesto e alla storia istituzionale. Disgregatesi le vecchie identità collettive, sono diventati fondamentali il comportamento dei politici, l'esistenza di una società civile esigente, la qualità del regime democratico, la capacità di governo, il funzionamento delle istituzioni rappresentative.

CAPITOLO II

I Gruppi Parlamentari tra rappresentanza politica e istituzione

2.1 Partiti Politici e Gruppi Parlamentari

L'attuale fase storica italiana è connotata da trasformazioni e mutamenti istituzionali e sociali. Il ruolo dei partiti politici, le dinamiche che hanno visto l'entrata in crisi delle forme tradizionali di aggregazione partitica, l'affermarsi di nuovi soggetti politici, la sostanziale crisi del bipolarismo, le modalità di affermazione della leadership all'interno dei partiti, sono al contempo sintomo e causa di una democrazia in mutamento. In tale contesto di transizione assume una rilevanza peculiare l'approfondimento della vita istituzionale dei gruppi parlamentari, soprattutto se si considera la tesi della dissoluzione dei partiti tradizionali.

Il partito politico e il gruppo parlamentare sono due soggetti distinti ma strettamente correlati. Negli anni per definire tale rapporto sono state utilizzate diverse definizioni: si è parlato di *“continuità e contiguità”*, di gruppi quali *“cerniera”* tra i partiti e le istituzioni, di gruppi *“espressione parlamentare dei partiti politici”*, *“proiezione”* dei partiti in Parlamento; la Corte Costituzionale, nella sentenza 49/1998, ha definito i gruppi *“il riflesso istituzionale del pluralismo politico”*. I gruppi parlamentari rappresentano il collegamento che unisce *“ciò che attualmente sta (quasi interamente) fuori dal diritto costituzionale, cioè la disciplina dei partiti politici, con ciò che invece*

sta interamente dentro di esso, cioè il ruolo e le prerogative del parlamentare, da un lato, e l'organizzazione ed il funzionamento delle Camere dall'altro"¹³.

Anche se i Gruppi rispetto ai partiti esprimono una diversità di origine e di poteri, il legame tra i due soggetti è dato dalla storia stessa dei gruppi, dalla loro origine nell'ordinamento pre-repubblicano e dal loro apparire nella vita istituzionale italiana proprio in concomitanza con l'avvento dei partiti di massa. La storia istituzionale fino al 1993 dimostra come solo i partiti consolidati nel Paese fossero in grado di raggiungere il minimo richiesto dai Regolamenti parlamentari per la costruzione dei gruppi. La consuetudine, instauratasi fin dal 1948, di estendere le consultazioni del Presidente della Repubblica in occasione delle crisi di governo ai Presidenti dei gruppi parlamentari testimonia il continuum tra gruppi e partiti. La crisi dei partiti a cui si è assistito dal 1993 sembra aver invertito la tendenza: i gruppi nascono in Parlamento prima che nel Paese; il Parlamento è la sede in cui si provano soluzioni che successivamente sono proposte al Paese.

Se il piano della storia istituzionale offre una condivisa correlazione tra il partito politico e il gruppo parlamentare, la natura giuridica dei gruppi è una questione tra le più controverse in dottrina. L'interpretazione associazionistica considera i gruppi come enti privati, come associazioni di diritto pubblico o come associazioni private non riconosciute. Alla tesi secondo cui i gruppi parlamentari costituiscano associazioni volontarie è mossa la critica secondo cui la costituzione dei gruppi nel nostro ordinamento parlamentare non è libera ma rappresenta un "*atto dovuto*", come sottolineato dalla Corte Costituzionale dalla sentenza 26 Giugno 1962 n. 69. Il parlamentare può decidere a quale gruppo appartenere; in mancanza di tale dichiarazione sarà iscritto automaticamente al gruppo misto.

L'interpretazione pubblicistica considera i gruppi parlamentari come enti pubblici indipendenti che svolgono la loro attività nell'interesse sia delle Camere sia dei partiti senza diventare elementi dell'organizzazione di entrambe le istituzioni. L'interpretazione che ha avuto maggior seguito in dottrina attribuisce ai gruppi la natura di veri e propri organi o della Camera e del Senato. I gruppi sarebbero "*organi*

¹³ Bin R., La disciplina dei gruppi parlamentari, in *Il Parlamento*, Atti del XV convegno annuale AIC, Firenze, 12/14-10-2000, Cedam, Padova, 2001, pag. 92

delle Camere in senso tecnico”¹⁴. L'autonomia politica, normativa e amministrativa del gruppo parlamentare non smentisce il rapporto organico che esso ha con il Parlamento. La critica mossa a quest'interpretazione è che i gruppi pur essendo essenziali per il funzionamento dell'Assemblea agiscono in nome proprio.

Infine, l'interpretazione sulla natura ibrida o duale dei gruppi li considera come organi sia del Parlamento che dei partiti.

Nell'ambito dell'attività dei gruppi si dovrebbero distinguere due piani: uno pubblicistico in cui operano direttamente come organi della Camera ed un altro privatistico in cui sono considerati come associazioni.

La natura giuridica dei gruppi è stato oggetto incidentale della giurisprudenza. Il Tribunale di Roma con una sentenza, del 29 Aprile 1960, riguardante un contenzioso tra i gruppi e i propri dipendenti afferma che i gruppi sono organi interni delle Camere ai quali non può riconoscersi la natura di associazioni. In sede di impugnazione la Corte di Appello ribalta la questione affermando che i gruppi sono organi delle Camere e associazioni non riconosciute, al pari del partito politico di cui sono espressione¹⁵. L'ordinanza della Cassazione Sezioni Unite n.3335 del 19/02/2004, in conformità alla Corte di Appello di Roma, ha stabilito che nel quadro costituzionale vigente, vanno distinti due piani di attività dei gruppi parlamentari: uno squisitamente pubblicistico per cui i gruppi costituiscono gli strumenti necessari per lo svolgimento delle funzioni parlamentari; l'altro più squisitamente politico che riguarda il rapporto del singolo gruppo con il partito politico di riferimento¹⁶.

Dalla natura giuridica dei gruppi parlamentari discendono tutta una serie di conseguenze: in primo luogo per quanto concerne il personale dipendente dei gruppi stessi e ci si chiede se sia riconducibile tale rapporto di impiego nell'ambito della

¹⁴ Ciaurro G. F., I gruppi parlamentari, in Le istituzioni parlamentari, Giuffrè, Milano, 1982, pag. 271

¹⁵ Sentenza 9 Marzo 1962: “I gruppi in quanto concorrono all'assolvimento delle funzioni delle Camere in seno alle commissioni o in seno alle assemblee sono organi interni delle Camere”. Inoltre afferma che “l'autonomia organizzativa e quella patrimoniale e contabile concorrono a conferire ai gruppi parlamentari anche il carattere di una pluralità di soggetti legati tra loro da una comunanza di interessi e di finalità politiche, con una stabile organizzazione interna ed un fondo comune, onde esse si configurano come associazioni di fatto non riconosciute”.

¹⁶ Il riconoscimento dei gruppi parlamentari quali soggetti privati assimilati ai partiti politici comporta il divieto d'interferenza da altri poteri, in particolare dall'autorità giudiziaria, non essendo configurabile un'estensione dell'ambito dell'autodichia parlamentare a tutte quelle attività del gruppo parlamentare che, fuoriuscendo dal campo applicativo del diritto parlamentare, non siano immediatamente collegabili con specifiche forme di esercizio di funzioni parlamentari.

disciplina dei rapporti di lavoro al diritto comune. Il legame con i partiti politici e con le Camere all'interno delle quali operano è, quindi, uno degli elementi su cui si valuta la natura giuridica dei gruppi parlamentari; la disciplina che ne consegue da tale legame è l'aspetto con ricadute maggiori nell'assetto istituzionale.

2.2 I Gruppi parlamentari negli organi della Camera e del Senato

Per analizzare i Gruppi parlamentari nella loro genesi e evoluzione in seno al sistema politico, oltre alle loro funzioni specifiche, bisogna dare un attento sguardo ai mutamenti sociali e politici che caratterizzano l'Italia tra la fine del 1800 e l'inizio del 1900. Cronologicamente l'affermazione dei primi partiti di massa e l'istituzionalizzazione dei Gruppi parlamentari rappresenta la partenza per l'osservazione e la valutazione delle caratteristiche proprie dei Gruppi e del rapporto tra questi ultimi e i partiti politici.

I Gruppi parlamentari in Italia furono introdotti nel 1920 in seguito alla radicale riforma del Regolamento della Camera dei Deputati che abolì il vecchio sistema organizzativo dei lavori dell'Assemblea; quest'ultimo per la composizione degli uffici ricorreva al sorteggio. Successivamente gli uffici furono sostituiti dalle Commissioni permanenti competenti per materia composte in modo proporzionale dai membri dei Gruppi parlamentari¹⁷. Si evidenzia, quindi, il ruolo da protagonista dei leaders dei neonati partiti politici di massa, autori indiscussi dell'innovazione del modello organizzativo basato sulla nascita di Gruppi stabili e con identità ideologica. Nei primi anni del 1900 le associazioni organizzate, espressione e proiezione della società civile, iniziarono ad avere un ruolo sempre più centrale nell'organizzazione dello Stato; nel

¹⁷ Art. 72 e art. 82 Costituzione

1913 conquistarono un numero considerevole di seggi rispetto alle precedenti elezioni a danno dei partiti dalla “vecchia” classe dirigente liberale. I fattori caratterizzanti questo esito elettorale furono di natura diversa: l’allargamento del suffragio, l’elevato astensionismo, la mutazione della classe politica; fattori che influirono sull’esito delle elezioni e rappresentarono la radicale trasformazione del sistema politico italiano e la chiara fine dell’egemonia liberale ormai inadeguata a stare al passo della nuova società moderna.

Non fu comunque consequenziale e immediato il riconoscimento dei Gruppi politici in seno alle Aule parlamentari; si alimentò un dibattito sui sistemi elettorali quali strumenti adatti a dare al Parlamento una struttura interna più democratica ed a costituire un’assemblea che fosse proiezione della volontà elettorale. L’impegno dei partiti per l’affermazione del sistema proporzionale tramite una legge elettorale fu propedeutico ai radicali mutamenti che caratterizzarono il sistema politico e parlamentare italiano negli anni successivi.

Il modello proporzionalista non è da attribuire esclusivamente ad un cambiamento politico di origine parlamentare; il rinnovamento ebbe inizio fin dalla metà del 1800 con un lungo dibattito sulla rappresentanza proporzionale e costituì il primo segnale del radicale cambiamento verso cui era diretta la società. Secondo una visione strettamente parlamentare, gli effetti della legge del 1919 furono profondi e fu attribuito al nuovo soggetto politico, cioè al partito, un ruolo da protagonista in sede elettorale, generando un suo rafforzamento nell’ambito della Camera dei Deputati e più in generale nell’organizzazione dei lavori parlamentari.

Osservando le dinamiche interne alla Camera, si notò che i gruppi di deputati non erano più composti tra soggetti raggruppati in base ad ideologie analoghe, ma rappresentavano gli esponenti di un’organizzazione politica extraparlamentare; pertanto erano eletti in quanto componenti di una stessa lista elettorale e aderenti ad un determinato partito con ideologia spesso in contrapposizione a quella di altri partiti. Tutto ciò permise la realizzazione di una nuova struttura della Camera ed il cambiamento delle norme regolamentari; emerse come era assolutamente inadeguato il sistema del sorteggio per la nomina degli Uffici i quali avevano il compito di analizzare e redigere i progetti di legge. In questa fase si comprese che era necessaria una modifica dell’impianto organizzativo anche per favorire un riconoscimento anche

normativo del ruolo svolto dai partiti in sede parlamentare: in tal modo nacquero i Gruppi parlamentari. E' riduttivo, però, pensare ai Gruppi parlamentari come mera "rappresentanza" dei partiti politici. A mio giudizio limiterebbe il vero significato che l'ordinamento attribuisce a questi organismi.

L'istituzionalizzazione dei Gruppi parlamentari, procedette inevitabilmente attraverso il riconoscimento e la valorizzazione delle Commissioni parlamentari permanenti: il nuovo regolamento stabiliva infatti una composizione di tali organismi strettamente legata alla forza dei Gruppi parlamentari esistenti che dovevano essere rappresentati in modo proporzionale in ogni singola commissione. Pertanto il riconoscimento dei Gruppi parlamentari, è inserito nella riforma quale elemento interconnesso alla formazione delle future Commissioni permanenti competenti per materia. Pertanto le vere protagoniste della riforma del Regolamento interno alla Camera furono le Commissioni; i Gruppi parlamentari furono degli elementi indispensabili per una composizione razionale di tali Commissioni.

La regolamentazione dei Gruppi parlamentari, dalla nascita sino ad oggi, ha subito varie modificazioni così che oggi rappresentano uno degli "snodi principali" dell'assetto dell'organizzazione di Camera e Senato. I Gruppi hanno un ruolo di primaria importanza all'interno dell'organizzazione parlamentare; sono fondamentali per la formazione di organi come le Commissioni permanenti. L'esistenza dei gruppi parlamentari è prevista sia nella Costituzione sia all'interno dei Regolamenti di Camera e Senato. Il riconoscimento dei Gruppi nel testo costituzionale riguarda soprattutto la composizione delle Commissioni permanenti al fine di garantire il corretto esercizio della funzione legislativa. Il comma 3, articolo 72 della Costituzione, in riferimento alla facoltà del Regolamento di ciascuna Camera, di sottoporre all'esame a Commissioni permanenti o speciali i testi dei disegni di legge stabilisce che esse siano *"composte in modo da rispecchiare la proporzione dei gruppi parlamentari"*. Anche nel comma 2, articolo 82 Costituzione, sono citati i Gruppi, per le Commissioni d'inchiesta eventualmente insediate in ciascuna Camera; così recita: sono organizzate *"in modo da rispecchiare la proporzione dei vari gruppi parlamentari"*. I padri costituenti, considerando la presenza dei Gruppi all'interno delle Camere, e identificandoli quindi, come organismi per la rappresentanza delle richieste dei partiti,

li individuarono come strumenti indispensabili per la composizione delle Commissioni legislative, speciali e di inchiesta.

Quindi il riconoscimento dei Gruppi parlamentari sembra essere strettamente legato al nesso tra essi e le forze politiche presenti nella società; all'interno della Costituzione non è presente alcuna disposizione sul loro procedimento formativo né sulle loro caratteristiche. Nella Costituzione, infatti, non sono attribuite ai Gruppi né specifiche funzioni, né particolari garanzie. Essi hanno rilevanza solo ai fini della formazione di altri organi e non è previsto per i parlamentari alcun obbligo di appartenenza.

Questa impostazione, limitata a disciplinare soltanto l'ambito in cui è possibile e necessario l'utilizzo dei Gruppi parlamentari, ha lasciato ai Regolamenti delle Camere la loro specifica disciplina. L'importanza che i gruppi parlamentari hanno assunto nel sistema istituzionale italiano si evince soprattutto analizzando i Regolamenti e la prassi parlamentare e soprattutto, come scrive Roberto Bin, discende *“dall'osservazione di una legislazione di corollario riguardante specificatamente i partiti politici e il sistema elettorale”*¹⁸. In modo analogo si può affermare che la disciplina dei rapporti tra Gruppo e i suoi associati, è scarsamente toccata anche dai Regolamenti delle Camere, ma è *“contenuta in atti di regolamentazione interna ai Gruppi o negli statuti dei partiti politici, nonché in prospettiva, nella stessa legislazione elettorale”*¹⁹.

Osservando l'attività dei Gruppi parlamentari così, come previsto nei Regolamenti di Camera e Senato, si comprende che le loro funzioni sono più ampie di quelle previste dalla Costituzione *“conferendo a tali organi non solo la funzione di nominare propri rappresentanti come componenti delle Commissioni, ma anche quella di nominare dei componenti dell'Ufficio di Presidenza e della Giunta per il regolamento”*²⁰ ed in qualsiasi organismo parlamentare. L'articolo 15, comma 2, del Regolamento della Camera, definisce l'organizzazione interna dei gruppi, così: *“Ciascun Gruppo, nella prima riunione, nomina il presidente, uno o più vicepresidenti e un comitato direttivo. Nell'ambito di tali organi il Gruppo indica il deputato o i deputati, in numero non superiore a tre, ai quali affida, in caso di assenza o impedimento del proprio*

¹⁸ Bin R., La disciplina dei gruppi parlamentari, in Associazione Italiana Costituzionalisti, Il Parlamento, Firenze 2001

¹⁹ Bin R., op. cit.

²⁰ Placanica A., San Domenico A., Le funzioni dei gruppi parlamentari, in Merlini S., Rappresentanza politica, gruppi parlamentari, partiti: il contesto italiano, Giappichelli Editore, Torino, 2004

presidente, l'esercizio dei poteri a questo attribuiti dal Regolamento. Della costituzione di tali organi come di ogni successivo mutamento nella loro composizione è data comunicazione al Presidente della Camera". In pratica i Regolamenti parlamentari hanno concesso ai gruppi un rilievo sempre maggiore nell'organizzazione e nell'attività della Camera e del Senato, manifestando ciò che viene definita la loro inclinazione "gruppo-centrica".

L'art.19 del Regolamento della Camera stabilisce che i gruppi ripartiscano i propri componenti in numero uguale tra tutte le Commissioni, rimettendo al Presidente dell'Assemblea l'assegnazione dei deputati in esubero nonché di quelli appartenenti a gruppi la cui consistenza numerica dovesse essere inferiore al numero delle Commissioni. Pertanto le designazioni dei gruppi risultano vincolanti per la distribuzione nelle Commissioni permanenti mentre nelle altre ipotesi il Presidente tiene conto delle indicazioni dei gruppi solo in quanto compatibili con il rispetto del principio di proporzionalità e con il mantenimento del rapporto complessivo tra maggioranza e minoranze all'interno di ciascun organismo. Il numero dei componenti delle commissioni, quindi, non è fisso ma variabile; tuttavia è prescritto il divieto per ciascun deputato di far parte di più di una Commissione (articolo 19, comma 3, Regolamento Camera), con una limitata deroga per i parlamentari che, su indicazione del gruppo di appartenenza, sostituiscano permanentemente colleghi membri del Governo assegnati a Commissione diversa dalla propria.

Minore garanzia del rispetto del criterio di proporzionalità risulta dal Regolamento del Senato; si prevede l'obbligo di ciascun gruppo di destinare i propri rappresentanti nelle singole Commissioni permanenti in ragione di uno ogni tredici iscritti (articolo 21, comma 1, Regolamento Senato), mentre i gruppi formati da un numero di senatori inferiori a quello delle Commissioni può indicare fino ad un massimo di tre componenti, in modo da garantire la loro presenza nel maggior numero possibile di Commissioni (articolo 21, comma 2, Regolamento Senato). Tali disposizioni possono determinare una "sovrarappresentazione" dei gruppi minori nelle Commissioni; per ovviare a tutto ciò il Regolamento del Senato demanda al Presidente dell'Assemblea una funzione di riequilibrio (articolo 21, comma 3, Regolamento Senato) in base a cui ha il compito di garantire il rispetto della proporzionalità tra tutti i gruppi parlamentari, in occasione della distribuzione tra le Commissioni dei senatori eccedenti per ciascun

gruppo il numero delle medesime Commissioni. I gruppi vedono ridotto il proprio potere di designazione ad un potere di proposta “non vincolante”, di cui il Presidente tiene conto, mantenendo, comunque, ampi margini di libertà.

Nella prassi, al senatore che cambia gruppo “normalmente” è concesso di continuare la propria attività nella Commissione cui era stato assegnato, con conseguenze per il rispetto del principio di proporzionalità. Il Presidente della Camera, con poteri più incisivi, in mancanza di indicazioni da parte dei gruppi, può esercitare poteri sostitutivi quando il passaggio di deputati da una ad altra Commissione si renda necessario per mantenere il rapporto proporzionale. Il Regolamento della Camera consente, inoltre, la sostituzione reciproca e definitiva tra deputati del medesimo gruppo nel limite massimo di una volta per anno, mediante specifica istanza avanzata dal gruppo al Presidente della Camera; quest’ultimo, successivamente, si occuperà di darne comunicazione ai Presidenti delle Commissioni interessate (art. 19, comma 7, Regolamento Camera).

L’instabilità del sistema politico ha prodotto delle ripercussioni sulla composizione delle Commissioni; tenuto conto che tutti i gruppi hanno diritto ad essere rappresentati nelle singole Commissioni e che il numero dei componenti non è stabilito in valore assoluto dai Regolamenti; la presenza nelle Camere di un elevato numero di gruppi accresce inevitabilmente l’entità dei componenti delle Commissioni, con evidenti ripercussioni sull’ordinato svolgersi dei lavori, in special modo quando le Commissioni si trasformano da referente a deliberante. Inoltre, il fenomeno del “transfughismo” può determinare squilibri all’interno delle Commissioni tali da violare non solo le previsioni Regolamentari, ma soprattutto il dettato costituzionale nel caso in cui si tratti di Commissioni in sede deliberante. La ratio sottostante l’istituzione delle Commissioni permanenti è stata quella di creare dei centri decisionali più piccoli rispetto all’Aula al fine di facilitare il processo decisionale rispettando gli equilibri tra le forze politiche delineatesi nelle Camere; l’alterazione della composizione delle Commissioni pertanto finisce per minare un presupposto fondamentale per l’esercizio dell’attività legislativa.

In assenza di una norma regolamentare su questo punto, la prassi applicativa ha individuato nei poteri presidenziali e nella prevista durata biennale delle Commissioni un equilibrio per fronteggiare il “proliferare” di nuovi gruppi in corso di legislatura.

Per quanto riguarda la composizione delle Commissioni speciali essa è simile a quella delle Commissioni permanenti; le Commissioni parlamentari d'inchiesta devono essere composte nel rispetto del criterio di proporzionalità dei gruppi. In questa ipotesi è più semplice il rispetto del principio proporzionale perché spetta ai Presidenti delle Camere il potere di nomina dei componenti, sulla base della consistenza numerica dei gruppi nei due rami del Parlamento.

Nella composizione dell'Ufficio di Presidenza della Camera e del Consiglio di Presidenza del Senato viene applicato il principio di "piena rappresentanza" dei gruppi. La partecipazione dei rappresentanti dei gruppi all'interno di tali organi è tesa a consentire la formazione di una volontà collegiale, retta dal principio d'imparzialità, che in generale presiede l'espletamento di funzioni di natura amministrativa delle Camere, oltre le funzioni disciplinari e di tipo giurisdizionale attribuita ai Consigli di Presidenza. L'articolo 5 del Regolamento della Camera prevede che nell'Ufficio di Presidenza debbano essere rappresentati tutti i gruppi parlamentari esistenti all'atto della sua costituzione (comma 3); qualora non risulti rispettato tale principio, nonostante le intese tra i gruppi promosse dal Presidente e la garanzia del voto limitato, si procede d'ufficio all'elezione integrativa di nuovi segretari in numero corrispondente ai gruppi non rappresentati (comma 4). Analogamente si può procedere all'integrazione dell'organo anche su richiesta dei gruppi che si sono costituiti dopo la prima elezione dell'Ufficio di Presidenza, nonché, di quelli, che per nuovi fatti, si vengano a trovare privi di un proprio rappresentante (comma 5). In tali casi l'elettorato passivo è ovviamente ristretto ai soli membri dei gruppi non rappresentati e, comunque, non è ammessa l'elezione di più di un segretario per ciascuno di essi (comma 6). I segretari aggiunti in via integrativa decadono nel momento in cui il gruppo a cui appartenevano al momento in cui sono stati eletti decade oppure entrano a far parte di un altro gruppo; questa norma che non è valida per i componenti cosiddetti necessari ma solo per quelli integrativi sembra l'unica sanzione prevista dal Regolamento in caso di "transfughismo". Una disciplina simile è attualmente in vigore al Senato. È importante sottolineare come le varie modifiche succedutesi negli anni per entrambi gli organismi siano correlate all'impianto della legge elettorale. Pertanto nella XIV legislatura, in coerenza con un'evoluzione bipolare del sistema politico italiano, i Regolamenti cercavano di coniugare il principio di rappresentatività con quello di

maggioranza; nella XV legislatura le modifiche regolamentari sono state “impennate” sull’affermazione del principio di maggioranza rispetto a quello di rappresentatività.

La Conferenza dei Presidenti di gruppo (Conferenza dei Capigruppo) è l’organo che più di tutti evidenzia l’importanza dei gruppi nell’ambito dell’organizzazione e del funzionamento parlamentare. Il Regolamento della Camera dei deputati all’articolo 13 prevede che la Conferenza dei Capigruppo sia convocata dal Presidente; e possono prendervi parte su invito del Governo, nonché “*ove la straordinaria importanza della questione da esaminare lo richieda*” anche un rappresentante per ciascuna delle componenti politiche del gruppo misto. Il regolamento del Senato, non regola in alcuna specifica normativa la Conferenza dei Capigruppo ma richiama tale organo nelle norme che disciplinano la programmazione dei lavori.

La Conferenza, in quanto sede qualificata di incontro e mediazione della volontà di tutti i presidenti di gruppo, rende quest’organo la sede idonea per sottoporre all’attenzione dei gruppi ogni questione rilevante per il lavoro parlamentare; è altresì il luogo in cui maturano le deroghe alle norme regolamentari che la “vita” parlamentare rende talora necessarie. In dottrina si è parlato dell’intesa unanime dei gruppi raggiunta nella Conferenza come della versione positiva del “*nemine contradicente*”, in base a cui è consentita la deroga ad una determinata norma limitatamente al caso concreto presentato in sede di Conferenza.

Dai Regolamenti di Camera e Senato, si evince che i gruppi parlamentari sono i primi organismi che si costituiscono in seno alle Camere entro due giorni dalla prima seduta alla Camera e tre giorni al Senato. I parlamentari eletti sono obbligati a dichiarare l’adesione ad un Gruppo; in caso contrario vengono assegnati d’autorità al Gruppo Misto (articolo 14, comma 4, regolamento Camera; articolo 14, regolamento Senato). Sia alla Camera che al Senato il requisito primario per la formazione di un Gruppo è quello numerico; alla Camera il numero minimo è di venti deputati, al Senato il numero minimo è di dieci senatori.

Soltanto in assenza del dato numerico, i Regolamenti di entrambi i rami del Parlamento, stabiliscono che l’Ufficio di Presidenza ha facoltà di autorizzare la costituzione di eventuali gruppi minori denominati gruppi in deroga. Secondo il Regolamento della Camera la deroga al requisito numerico è subordinata a specifici requisiti: il gruppo costituendo deve fare riferimento a partiti o movimenti politici

presenti nella società, che devono aver presentato con il medesimo simbolo liste proprie di candidati e che debbono aver ottenuto almeno un quoziente in un collegio e un numero elettorale nazionale di almeno trecentomila voti di lista validi. Al Senato, invece, i requisiti richiesti per la formazione dei Gruppi in deroga oltre a quello numerico, sono i seguenti: i senatori richiedenti la deroga devono far riferimento ad un partito o gruppo che si è presentato con lo stesso simbolo in almeno quindici regioni ed abbia avuto eletti candidati in almeno tre regioni. Il regolamento del Senato quindi è più restrittivo, permettendo la costituzione di Gruppi minori con un numero minimo di cinque componenti.

La ratio dei Regolamenti, quindi, si basa sull'assunto che ogni Gruppo all'interno del Parlamento corrisponda ad un partito politico o movimento, unica eccezione il Gruppo Misto. Fino al 1992 i partiti minori, in applicazione della deroga prevista dall'art. 14, erano stati rappresentati in Parlamento; dal 1994, a seguito della riforma elettorale, pur rimanendo immodificata la previsione, la Giunta per il Regolamento ha dato la seguente interpretazione: la norma è inapplicabile in vigenza di un sistema elettorale di tipo maggioritario. Paradossalmente il pluripartitismo si è accresciuto dentro il Parlamento, assumendo talora manifestazioni "macroscopiche", espresso soprattutto nel passaggio in corso di legislatura di parlamentari da un gruppo all'altro (c.d. transfughismo). La conseguenza di ciò era visibile nelle dinamiche del gruppo misto²¹: perso l'originario carattere "residuale" si era trasformato in un enorme contenitore anche di parlamentari transfughi in posizione di attesa rispetto all'ingresso in altro e diverso gruppo. L'ulteriore riforma elettorale del 2005, riproponendo un sistema

²¹ Il gruppo misto ha raggiunto nella XIII legislatura dimensioni enormi tanto da diventare il terzo gruppo per consistenza numerica alla Camera. All'interno di esso oggi è possibile il riconoscimento di componenti politiche, l'art.14, co.5, del Regolamento della Camera prevede infatti che "I deputati appartenenti al Gruppo misto possono chiedere al Presidente della Camera di formare componenti politiche in seno ad esso, a condizione che ciascuna consista di almeno dieci deputati. Possono essere altresì formate componenti di consistenza inferiore, purché vi aderiscano deputati, in numero non minore di tre, i quali rappresentino un partito o un movimento politico la cui esistenza, alla data di svolgimento delle elezioni per la Camera dei deputati, risulti in forza di elementi certi e inequivoci, e che abbia presentato, anche congiuntamente con altri, liste di candidati ovvero candidature nei collegi uninominali. Un'unica componente politica all'interno del Gruppo misto può essere altresì costituita da deputati, in numero non inferiore a tre, appartenenti a minoranze linguistiche tutelate dalla Costituzione e individuate dalla legge, i quali siano stati eletti, sulla base o in collegamento con liste che di esse siano espressione, nelle zone in cui tali minoranze sono tutelate". Al fine di evitare ulteriori frammentazioni è stata, comunque, negata la possibilità della presenza autonoma dei rappresentanti di ciascuna componente in taluni organi della Camera, tra cui la Conferenza dei capigruppo e l'Ufficio di presidenza.

proporzionale con soglia di sbarramento e premio di maggioranza, ha introdotto un ulteriore elemento di complicazione, introducendo espressamente la nozione di coalizione.

Le proposte di modifica al Regolamento condividono essenzialmente l'idea di fissare nuove norme che possano rafforzare il rapporto tra dato parlamentare e dato elettorale e scoraggiare il "transfughismo". Nel corso dell'attuale XVII legislatura, nella proposta di modifica del Regolamento dell'8 novembre 2016 si legge che *"Essa matura alla luce dell'esperienza specifica di questa complicata legislatura, che – oltre a conoscere una significativa mobilità parlamentare sia nella maggioranza sia nelle opposizioni – ha visto nascere un certo numero di Gruppi da frammentazioni successive del Gruppo originariamente costituito in corrispondenza alla lista di elezione dei deputati ad esso appartenenti e ha visto conseguentemente modificarsi radicalmente la geografia politica della Camera: oggi, a tre anni e mezzo dall'avvio della legislatura, il numero dei Gruppi è pari a circa il doppio di quelli originari ed alcuni fra essi corrispondono a forze politiche non presentatesi alle elezioni politiche del 2013, che quindi non hanno avuto deputati eletti"*²². Tale proposta di modifica individua più rigorosi e rigidi requisiti di formazione dei Gruppi e meccanismi che dovrebbero rappresentare un deterrente alla mobilità o alla frantumazione parlamentare, modificando il comma 2 dell'articolo 14. Esso prevede che *"per costituire un Gruppo parlamentare occorre che vi aderiscano almeno venti deputati eletti in liste aventi il medesimo contrassegno e che con riferimento ad un contrassegno non può essere costituito più di un Gruppo parlamentare. Si prevede inoltre che i deputati che aderiscono ad un Gruppo non corrispondente al contrassegno delle liste in cui sono stati eletti non sono computati ai fini del numero minimo richiesto per la costituzione del Gruppo (al fine di evitare «prestiti» impropri di deputati) e per la sua permanenza. Non sono possibili deroghe a questi requisiti, determinandosi – a norma del comma 3 dell'articolo 14 – l'obbligo in capo all'Ufficio di Presidenza di accertare lo scioglimento di un Gruppo quando vengano meno i requisiti indicati al comma 2"*²³.

²² Proposta di Modificazione al Regolamento (Art.14: modifica della disciplina in materia di costituzione dei gruppi parlamentari), Doc II n.16, a Firma dei deputati Melilla, Sannicandro, Fassina, Fusilli, Giancarlo Giordano, Ricciatti, Ginoble, 8 Novembre 2016

²³ ibidem

In un sistema elettorale comunque di tipo proporzionale, ancorché attenuato dalla previsione di un premio di maggioranza (Italicum), al fine di salvaguardare la possibilità di formare componenti in rappresentanza di forze politiche che abbiano comunque eletto una propria pattuglia di deputati si propone una nuova disciplina delle componenti politiche del Gruppo misto. Si opera nel senso di introdurre requisiti più rigorosi rispetto a quelli vigenti, riprendendo parzialmente la disciplina attualmente prevista per i Gruppi costituiti in deroga al requisito numerico. Non si intende mettere in dubbio il divieto di mandato imperativo fissato nell'art. 67 della Costituzione ma si tratta di trovare un punto di equilibrio tra i valori costituzionalmente protetti che, pur salvaguardando le prerogative del singolo, non mettano a repentaglio la funzionalità e la stabilità del Parlamento e dell'azione di governo.

Il problema del bilanciamento non attiene solamente al fenomeno del “transfughismo”; nel corso di questa legislatura il tema è emerso anche con riferimento ai rapporti interni ad un gruppo. Si sono verificati due casi di sostituzione imposta dal gruppo parlamentare di membri della Commissione Affari costituzionali del Senato, mentre la stessa era impegnata nell'esame della riforma costituzionale in sede referente. Si è discusso in quell'occasione della legittimità di un intervento da parte del gruppo parlamentare sul singolo senatore e della compatibilità di questo intervento con la libertà del parlamentare di avere una propria opinione, anche in dissenso del gruppo di appartenenza; della questione è stata investita anche la Giunta per il Regolamento di Palazzo Madama che, nella seduta del 18 Giugno 2014, su richiesta dei parlamentari interessati ha affrontato i due casi senza, peraltro, pervenire a nessuna conclusione apprezzabile. La sostituzione prevista dai Regolamenti parlamentari altro non è che “lo strumento che garantisce il controllo politico dei gruppi sulla composizione e, quindi, sui lavori delle commissioni”²⁴. La linea che si è andata definendo sembra dunque rafforzare il dato per cui non solo è proprio il ruolo del gruppo parlamentare a poter “far retrocedere” il singolo parlamentare dalle proprie posizioni ma si mette in rilievo l'esigenza che i gruppi parlamentari che appoggiano il Governo devono garantire la linea politica di quest'ultimo all'interno delle Commissioni permanenti. Il tema delle regole per la costruzione dei gruppi, lungi dal rimanere circoscritto ad un problema di

²⁴ Giannitti L., Lupu N., Corso di diritto parlamentare, Bologna, Il Mulino, 2008

funzionalità del Parlamento, investe altresì la definizione della forma di governo. Non si può negare, quindi, che per ridurre la frammentazione politica occorre intervenire non solo sulla legge elettorale ma anche sui Regolamenti parlamentari; essi possono, comunque, divenire incisivi e decisivi *“solo quando le norme costituzionali e la legislazione ordinaria abbiano già chiarito in che direzione si evolve la forma di governo”*²⁵.

2.3 I Gruppi nei procedimenti parlamentari

L'aspetto “gruppo-centrico” dei regolamenti delle Camere non è visibile solo nelle composizioni degli organi di funzionamento ma anche nelle procedure parlamentari. In dottrina, a tal proposito, si afferma che il principio secondo cui *“l'Assemblea è padrona del proprio ordine del giorno è stato progressivamente svuotato di significato”*²⁶. La Conferenza dei Capigruppo è l'organo competente per la definizione del programma bimestrale o trimestrale dei lavori della Camera, per il calendario che dà attuazione al programma per due settimane e per l'ordine del giorno delle singole sedute; indica, altresì, i tempi, gli oggetti da trattare e l'ordine delle priorità (articoli 23-24-26 Regolamento Camera dei Deputati). Il programma è approvato a maggioranza qualificata; il voto è ponderato in base alla consistenza numerica del gruppo che rappresenta. Nel caso in cui non venga raggiunto il quorum richiesto spetta al Presidente la programmazione provvisoria. Al Senato il calendario e il programma dei lavori è predisposto dal Presidente (art.53); se approvati con voto unanime dalla Conferenza dei Capigruppo diventano definitivi una volta comunicati all'Assemblea. Se non viene raggiunto il voto unanime, il Presidente predispone uno schema di lavori

²⁵ Bin R., op. cit., pag. 15

²⁶ Martines T., Silvestri G., De Caro C., Lippolis V., Moretti R., Diritto parlamentare, Giuffrè Editore, Milano, 2005, pag.139

di durata settimanale che, dopo aver illustrato in Assemblea, si intende approvato se non si avanzano proposte di modifica; è fatta salva la possibilità per la Conferenza dei Capigruppo di adottare a maggioranza una bozza di calendario divergente rispetto alla proposta presidenziale da sottoporre al voto a maggioranza semplice dell'Aula. Al Senato, quindi, la riforma del 1999 ha mantenuto l'approvazione con voto unanime nell'idea che la programmazione appartenga all'intero Senato e non alla maggioranza. Nella prassi, *“l'organizzazione delle attività avviene sulla base di calendari approvati a maggioranza dalla Conferenza ed implicitamente fatti propri dall'Assemblea attraverso la sistematica bocciatura delle controproposte avanzate dalle opposizioni”*²⁷.

La riforma degli anni novanta ha inteso perseguire una maggiore razionalizzazione normativa e il miglioramento della governabilità in Parlamento attraverso la valorizzazione del tempo. L'organizzazione delle discussioni rappresenta il principale strumento per assicurare l'osservanza del calendario mediante la determinazione dei tempi spettanti a ciascun gruppo durante l'esame dei singoli argomenti iscritti nel calendario. Sebbene la riforma abbia cercato di attribuire la necessaria rilevanza anche ai parlamentari dissenzianti rispetto alla posizione del gruppo di appartenenza, la disciplina relativa al cosiddetto contingentamento dei tempi ruota essenzialmente intorno alle dinamiche di gruppo.

In entrambe le Camere, con la stessa modalità di voto per la programmazione, la Conferenza dei capigruppo determina il tempo complessivamente disponibile per i singoli argomenti e provvede a ripartirlo tra i gruppi. Il Regolamento della Camera prevede che la ripartizione dei tempi tra i gruppi è distribuita in parte in misura uguale per tutti e in parte proporzionale alla consistenza numerica del gruppo (articolo 24, comma 7); il regolamento del Senato non esplicita nulla al riguardo ma per prassi dalla XIII legislatura anche il Senato si è uniformato alla Camera. Il contingentamento al Senato riguarda qualsiasi argomento, mentre alla Camera sono esclusi i progetti di legge costituzionale, i progetti di legge votati a scrutinio segreto, i progetti che su

²⁷ Di Carlo, Il ruolo dei gruppi parlamentari nelle funzioni di Camera e Senato, in La disciplina dei gruppi parlamentari in prospettiva comparata, Seminario di studi e ricerche parlamentari “Silvano Tosi, Giugno 2009, pag. 120

richiesta di un gruppo vengono riconosciuti dal Presidente come questioni rilevanti ed i procedimenti di conversione dei decreti legge.

I soggetti legittimati ad attivare gli strumenti dei procedimenti alla Camera e al Senato sono differenti, da ciò emerge una diversa importanza attribuita apparentemente ai gruppi nelle due Camere. Mentre il regolamento della Camera nella maggior parte dei casi prevede che in alternativa ad un determinato quorum di deputati le medesime attribuzioni possano essere esercitate anche dai presidenti di gruppo, al Senato l'iniziativa è attribuita ad un numero minimo di senatori o a soggetti qualificati, come il Governo o la Commissione di merito competente.

La Costituzione non considera i gruppi tra i soggetti che possano avanzare una proposta di legge; il Regolamento della Camera (art.76, comma 3) prevede la possibilità per i gruppi di fare proprio, mediante dichiarazione formale del Presidente, un determinato progetto di legge con la conseguenza di imporre alla Commissione competente di iniziare l'esame entro un mese dall'assegnazione. La possibilità di dichiarare l'urgenza di un progetto di legge al fine di dimezzare il termine per lo svolgimento dell'esame referente da parte della Commissione di merito (articolo 69 Regolamento della Camera dei Deputati; articolo 77 Regolamento Senato); mentre al Senato è l'Assemblea a pronunciarsi sulla dichiarazione, alla Camera la riforma del 1997 ha trasferito la competenza alla Conferenza dei Capigruppo, mantenendo il ruolo residuale dell'Aula così come avviene per l'approvazione del programma.

Diversi sono, anche, i poteri che i due Regolamenti attribuiscono ai gruppi nel corso dell'esame dei progetti di legge da parte delle Commissioni. In sede redigente il Regolamento della Camera stabilisce la partecipazione dei gruppi ad alcune decisioni assunte dall'Ufficio di presidenza della Commissione. È sempre assicurata, inoltre, per ogni articolo la votazione di almeno due emendamenti per gruppo (art. 79, comma 10); terminato l'esame, ciascun gruppo ma anche congiuntamente, può designare un proprio relatore di minoranza nel caso in cui il gruppo dissenta dal contenuto del mandato conferito al relatore per l'Assemblea. Il ruolo del relatore di minoranza si è intensificato fino alle modifiche regolamentari del 1997; nel quadro complessivo volto a rafforzare la posizione dell'opposizione, il Regolamento della Camera ha riservato ai relatori di minoranza un tempo non inferiore ad un terzo di quello assegnato al relatore di maggioranza (art. 24, comma 10).

Per quanto attiene l'esame in Aula i gruppi hanno la possibilità di attivare strumenti procedurali tipici: le questioni incidentali sostanziali e gli emendamenti. In riferimento alle questioni incidentali, i gruppi sono in realtà coinvolti soltanto nella procedura d'esame, essendo la fase della presentazione lasciata all'iniziativa dei singoli parlamentari. Per gli emendamenti, i singoli parlamentari possono presentarli entro i tempi ordinari, mentre otto senatori o trenta deputati (cui equivalgono uno o più presidenti di gruppo aventi pari consistenza numerica) hanno la facoltà di sottoscriverli anche il giorno stesso della discussione e durante il suo svolgimento. Alla Camera, inoltre, è attribuita ai gruppi un'ulteriore garanzia attraverso cui, facendo propri gli emendamenti presentati dai propri deputati entro un numero massimo rapportato alla consistenza numerica del gruppo e al numero degli articoli del progetto di legge, è possibile sottoporre ai voti le proprie proposte emendative anche nel caso in cui il Presidente ricorra a poteri eccezionali.

Le procedure d'indirizzo, controllo e informazione, alla Camera passano tramite i gruppi o i loro presidenti. Per la presentazione delle mozioni o per la richiesta di porre in discussione e votazione mozioni ritirate da altri deputati è richiesto il quorum di dieci deputati o un presidente di gruppo. Tramite il presidente di gruppo può aver luogo la presentazione di interrogazioni a risposta immediata o di interpellanze urgenti in Assemblea, mentre in Commissione il medesimo compito è attribuito al rappresentante ufficiale del gruppo. Al Senato, con l'esclusione della presentazione d'interpellanze con procedimento abbreviato da parte dei presidenti dei gruppi (art. 156-bis), l'attivazione degli strumenti di sindacato ispettivo è rimessa a frazioni determinate dell'intero Senato. Le procedure informative, che riguardano la facoltà di richiedere alla Corte dei Conti informazioni, chiarimenti e documenti, alla Camera sono conferite ai presidenti di gruppo in maniera incondizionata e ai presidenti delle Commissioni limitatamente alle loro competenze; tali soggetti, tramite il Presidente della Camera possono avanzare le loro richieste nei limiti previsti dall'art.148 del Regolamento. Al Senato tale prerogativa spetta esclusivamente alle Commissioni.

Capitolo III

I Gruppi parlamentari e consiliari all'era del populismo nell'ottica della trasparenza e della spending review

3.1 I gruppi parlamentari dopo la legge n. 96/2012

La protesta, il populismo, la polemica antiestablishment sono tutti ingredienti essenziali dei nuovi partiti e la polemica contro la politica tradizionale pervade l'intera società. Ed è in tale contesto che il governo tecnico guidato dal Presidente Mario Monti ha approvato la l. n. 96 del 2012 recante *“Norme in materia di riduzione dei contributi politici in favore dei partiti e dei movimenti politici, nonché misure per garantire la trasparenza e i controlli dei rendiconti medesimi”*. Contemporaneamente, la Camera dei deputati ha avviato una riflessione sulla modifica del Regolamento interno che ha approvato il 25 Settembre 2012 e che ha prodotto l'integrazione degli artt. 14 e 15 del Regolamento interno ed l'introduzione degli art. 15 ter e 153 quater.

L'art. 14, comma 1 recita che *“I Gruppi parlamentari sono associazioni di deputati la cui costituzione avviene secondo le disposizioni recate nel presente articolo. Ai Gruppi parlamentari, in quanto soggetti necessari al funzionamento della Camera, secondo quanto previsto dalla Costituzione e dal Regolamento, sono assicurate a carico del*

bilancio della Camera le risorse necessarie allo svolgimento della loro attività". La scelta effettuata rappresenta una sintesi di compromesso tra le posizioni, già ricordate, nella dottrina. Si è inteso, infatti, valorizzare la natura giuridica privata dei gruppi, definendoli appunto esplicitamente quali *"associazioni di deputati"*, tuttavia sottolineando la valenza pubblicista, in quanto *"soggetti necessari"* al funzionamento delle Camere. La definizione non consente di sciogliere tutti i dubbi ma rappresenta, comunque, un significativo elemento di novità, non fosse altro perché recepisce e positivizza una problematica fino ad allora rimasta sottesa. A tal proposito, Mazzola sottolinea che *"i gruppi consiliari hanno una doppia anima: da un lato, sono strutture interne all'Assemblea, dall'altro sono espressione dei partiti politici presentatisi alle elezioni"*²⁸. Si rileva che i gruppi non possono essere considerati organi di partito ma neppure semplici associazioni soprattutto per le funzioni che svolgono di carattere pubblicistico. Il gruppo è la proiezione del partito in Assemblea, però nel suo insieme è politicamente autonomo; esso potrebbe avere una linea politica differente dal partito di riferimento. I gruppi, altresì, si possono definire come organismi necessari e strumentali, interni agli organi assembleari, a disciplina di diritto pubblico. Non possono infatti essere considerati organi delle Assemblee in senso proprio perché gli atti che essi compiono non sono imputabili a quest'ultime né agiscono per i fini istituzionali delle medesime Assemblee. Essi sono comunque parte dell'organizzazione del Parlamento, del Senato e dei Consigli regionali.

Un altro elemento di discontinuità rispetto ai Regolamenti precedenti è dato dall'obbligo per i gruppi parlamentari di depositare un proprio statuto da approvare, a maggioranza, entro trenta giorni dalla costituzione degli stessi, da trasmettere al Presidente della Camera entro i cinque giorni successivi (articolo 15, comma 2 bis Regolamento Camera dei Deputati). Alla Camera viene usato il termine statuto che evoca quello dei partiti, mentre l'analoga previsione nel Regolamento del Senato parla di regolamenti. Fino al 2012 tale previsione era considerata una facoltà, mentre ora è diventata un'indicazione obbligatoria che marca una distinzione più netta tra gruppo parlamentare e partito politico: il riconoscimento dell'autonomia normativa dei gruppi li svincola definitivamente da eventuali indicazioni che dovessero essere contenute

²⁸ Mazzola G., I Gruppi consiliari regionali: realtà e prospettive, in Amministrazione In Cammino, in www.amministrazioneincammino.it

negli statuti dei partiti corrispondenti. *“Gli statuti dei gruppi, in questo modo, potrebbero e dovrebbero anche uscire da quello stato di semiclandestinità cui li aveva relegati l’art. 53, comma 7, del Regolamento del Senato, certamente non assurgendo a fonti del diritto parlamentare, ma rivesto comunque un’importanza diversa”*²⁹, anche perché il nuovo articolo 15 detta alcune indicazioni sul contenuto necessario dello stesso statuto³⁰. Questi aspetti di organizzazione interna sono stati introdotti dalla riforma regolamentare per inserire elementi di trasparenza nell’attribuzione e nella gestione dei contributi pubblici, imposto dalla protesta della società civile e dalla dottrina costituzionale.

Le modifiche apportate hanno un riflesso anche sul rapporto gruppi e partiti per quanto concerne il finanziamento. L’art. 15, comma 4 stabilisce che *“I contributi sono destinati dai Gruppi esclusivamente agli scopi istituzionali riferiti all’attività parlamentare e alle funzioni di studio, editoria e comunicazione ad essa ricollegabili, nonché alle spese per il funzionamento degli organi e delle strutture dei Gruppi, ivi comprese quelle relative ai trattamenti economici”*. Tale norma sembra segnare una presa di posizione netta sulla distinzione tra le attività parlamentari in senso stretto e le attività politiche extra-parlamentari, le cui spese dovrebbero essere intestate ai partiti. Segnare il confine comunque tra attività parlamentare e attività politica è particolarmente complesso; sarà la prassi e l’orientamento dell’Ufficio di presidenza nel tempo ad individuare tale limite. Va sottolineato che nel corso dei lavori parlamentari si è sentita l’esigenza di specificare che *“in tale formulazione è chiaramente (ed ovviamente) da comprendersi, come finalità generale, l’autonomia politica del gruppo”*³¹.

²⁹ Fabrizio F., Partiti politici e gruppi parlamentari ai tempi delle riforme, in *Federalismi.it*, 22 Aprile 2015, pag. 9

³⁰ 2-bis. Entro trenta giorni dalla propria costituzione, ciascun Gruppo approva uno statuto, che è trasmesso al Presidente della Camera entro i successivi cinque giorni. Lo statuto individua in ogni caso nell’assemblea del Gruppo l’organo competente ad approvare, a maggioranza, il rendiconto di cui all’articolo 15-ter e indica l’organo responsabile per la gestione amministrativa e contabile del Gruppo. 2-ter. Lo statuto prevede le modalità secondo le quali l’organo responsabile per la gestione amministrativa e contabile destina le risorse alle finalità di cui al comma 4. Lo statuto è pubblicato sul sito *internet* della Camera 2-quater. Lo statuto individua le forme di pubblicità dei documenti relativi all’organizzazione interna del Gruppo, anche con riferimento agli emolumenti per il personale.

³¹ Relazione al DOC II, n. 24, recante “Proposte di modificazione al regolamento” presentata alla Presidenza della Camera il 19/9/2012

Con l'evolversi del sistema della rappresentanza verso un tendenziale bipolarismo, fenomeno sviluppatosi dal 1993 al 2013, da più parti è accresciuta la richiesta di una modifica regolamentare che recepisce l'evoluzione in atto. Sono state proposte diverse soluzioni per riconoscere e a creare uno statuto delle opposizioni. La bipolarizzazione, anche alla luce anche delle elezioni del 2013, è lontana dal consolidarsi; tuttavia ciò non rende meno importante la definizione e la distinzione nei Regolamenti da un lato del ruolo del Governo e dall'altro delle opposizioni. La vicenda verificatasi in apertura della vigente legislatura, per cui non si è proceduto alla costituzione delle Commissioni fintanto che non si è giunti alla formazione del Governo, istituendo due Commissioni speciali, è paradigmatica: le Commissioni permanenti, organi sui quali si basa tutto il lavoro delle Camere, devono essere composte, in proporzione alla consistenza dei gruppi parlamentari, ma evidentemente tutto ciò non basta. Per la definizione dei rapporti di forza tra le componenti politiche che sostengono l'esecutivo e per l'individuazione delle presidenze delle stesse, il criterio proporzionale puro, di riproduzione delle forze presenti in Assemblea, non è sufficiente. "L'interpretazione del principio di proporzionale rappresentanza dei Gruppi negli organi parlamentari, per quanto quiescente dall'entrata in carica del Governo Monti, costituisce tuttora uno dei campi di contesa, in cui si gioca la battaglia sotterranea tra il realismo pragmatico dei proporzionalisti e i fautori di un ideale suggello maggioritario a governi di legislature"³².

³² Piccione D., I Gruppi parlamentari alla prova delle (auto)riforme, in rivistaaic, n. 2/2012, pag. 3

3.2 I gruppi consiliari dopo la legge n. 213/2012

La legge n. 213/2012 *“Conversione in legge con modificazioni del d.l. 10 Ottobre 2012, n. 174, recante disposizioni urgenti in materia di finanza e funzionamento degli enti territoriali, nonché ulteriori disposizioni urgenti in materia di finanza e funzionamento degli enti territoriali, nonché ulteriori disposizioni in favore delle zone terremotate nel maggio 2012”*. Tale legge venne approvata in un clima nazionale particolare, a seguito di innumerevoli inchieste giudiziarie a carico dei Capigruppo e dei consiglieri regionali. L’opinione pubblica e la stampa, premevano perché vi fosse un controllo sulla “casta”, quest’ultima era accusata di esitare leggi, di imporre spending review all’intera popolazione ma nel frattempo agiva contro legge e viveva nel lusso anche grazie ai soldi pubblici. *“Agli occhi del mondo, il non-intervento avrebbe significato la resa alle “menti raffinatissime” che avevano concepito un testo normativo particolare (ma che, comunque, sono da apprezzare, sia pure ex post, dato che esse avevano perfettamente compreso che un intervento immediato avrebbe determinato un danno di immagine incalcolabile al sistema dei partiti)”*.³³

Si è realizzato un sistema particolare: in primo luogo la Conferenza permanente per i rapporti tra lo Stato, le Regioni e le Province autonome di Trento e di Bolzano, ha elaborato delle proposte in tema di controlli sulla gestione dei gruppi consiliari che successivamente il Presidente del Consiglio dei Ministri, ha reso efficaci, (elaborando un Decreto del Presidente del Consiglio dei Ministri). La legge dispone al comma 9³⁴ che, al fine di assicurare la corretta rilevazione dei fatti di gestione e la regolare tenuta

³³ Scalia R., Il controllo delle spese effettuate dai Gruppi consiliari nelle Regioni, Indicazioni per un cambiamento del sistema, dopo l’intervento della Corte Costituzionale, in *Federalismi* n. 9/2015

³⁴ Comma 9: “Ciascun gruppo consiliare dei consigli regionali approva un rendiconto di esercizio annuale, strutturato secondo linee guida deliberate dalla Conferenza permanente per i rapporti tra lo Stato, le regioni e le province autonome di Trento e di Bolzano e recepite con decreto del Presidente del Consiglio dei ministri, per assicurare la corretta rilevazione dei fatti di gestione e la regolare tenuta della contabilità, nonché per definire la documentazione necessaria a corredo del rendiconto. In ogni caso il rendiconto evidenzia, in apposite voci, le risorse trasferite al gruppo dal consiglio regionale, con indicazione del titolo del trasferimento, nonché le misure adottate per consentire la tracciabilità dei pagamenti effettuati”.

della contabilità, ciascun gruppo consiliare dei Consigli regionali approvi un rendiconto di esercizio annuale, strutturato secondo le linee guida deliberate dalla Conferenza permanente per i rapporti tra lo Stato, le Regioni e le Province autonome di Trento e di Bolzano e recepite con Decreto del Presidente del Consiglio dei Ministri del 21 dicembre 2012. I commi 10, 11e 12³⁵ disciplinano l'articolata procedura di esame dei rendiconti dei gruppi consiliari ad opera della sezione regionale di controllo della Corte dei conti, i suoi poteri istruttori e le conseguenze della mancata regolarizzazione dei rendiconti medesimi a seguito di invito della sezione regionale e della delibera di accertamento della loro irregolarità.

La Conferenza delle Regioni e delle Province autonome e la Conferenza dei Presidenti delle Assemblee legislative delle Regioni e delle Province autonome in Assemblea congiunta, il 5 Dicembre 2012, elaborò alcune linee guida per tale normativa. Le indicazioni dovrebbero essere recepite dalle Assemblee, dai Consigli regionali e dai rispettivi gruppi consiliari. Secondo tale impostazione ciascun gruppo consiliare deve adottare *“un modello di rendiconto dei gruppi consiliari, affinché si possa assicurare*

³⁵ Comma 10: “Il rendiconto è trasmesso da ciascun gruppo consiliare al presidente del consiglio regionale, che lo trasmette al presidente della regione. Entro sessanta giorni dalla chiusura dell'esercizio, il presidente della regione trasmette il rendiconto di ciascun gruppo alla competente sezione regionale di controllo della Corte dei conti perché si pronunci, nel termine di trenta giorni dal ricevimento, sulla regolarità dello stesso con apposita delibera, che è trasmessa al presidente della regione per il successivo inoltro al presidente del consiglio regionale, che ne cura la pubblicazione. In caso di mancata pronuncia nei successivi trenta giorni, il rendiconto di esercizio si intende comunque approvato. Il rendiconto è, altresì, pubblicato in allegato al conto consuntivo del consiglio regionale e nel sito istituzionale della regione”.

Comma 11: “Qualora la competente sezione regionale di controllo della Corte dei conti riscontri che il rendiconto di esercizio del gruppo consiliare o la documentazione trasmessa a corredo dello stesso non sia conforme alle prescrizioni stabilite a norma del presente articolo, trasmette, entro trenta giorni dal ricevimento del rendiconto, al presidente della regione una comunicazione affinché si provveda alla relativa regolarizzazione, fissando un termine non superiore a trenta giorni. La comunicazione è trasmessa al presidente del consiglio regionale per i successivi adempimenti da parte del gruppo consiliare interessato e sospende il decorso del termine per la pronuncia della sezione. Nel caso in cui il gruppo non provveda alla regolarizzazione entro il termine fissato, decade, per l'anno in corso, dal diritto all'erogazione di risorse da parte del consiglio regionale. La decadenza di cui al presente comma comporta l'obbligo di restituire le somme ricevute a carico del bilancio del consiglio regionale e non rendicontate”.

Comma 12: “La decadenza e l'obbligo di restituzione di cui al comma 11 conseguono alla mancata trasmissione del rendiconto entro il termine individuato ai sensi del comma 10, ovvero alla delibera di non regolarità del rendiconto da parte della sezione regionale di controllo della Corte dei conti. Avverso le delibere della Sezione regionale di controllo della Corte dei conti, di cui al presente comma, è ammessa l'impugnazione alle Sezioni riunite della Corte dei conti in speciale composizione, con le forme e i termini di cui all' articolo 243-*quater*, comma 5, del decreto legislativo 18 agosto 2000, n. 267”.

la corretta rilevazione dei fatti di gestione e la tenuta della contabilità e per definire la documentazione necessaria a corredo del rendiconto". Lo stesso documento della Conferenza precisa che il Presidente del Gruppo autorizza le spese e ne è responsabile. Inoltre, *"Ciascuna spesa indicata nel rendiconto dei Gruppi consiliari deve corrispondere a criteri di veridicità e correttezza. La veridicità attiene alla corrispondenza tra le poste indicate nel rendiconto e le spese effettivamente sostenute. La correttezza attiene alla coerenza delle spese sostenute con le finalità previste dalla legge, secondo i seguenti principi: a. ogni spesa deve essere espressamente riconducibile all'attività istituzionale del gruppo; b. non possono essere utilizzati, neanche parzialmente, i contributi erogati dal Consiglio regionale per finanziare, direttamente o indirettamente le spese di funzionamento degli organi centrali e periferici dei partiti o di movimenti politici e delle loro articolazioni politiche o amministrative o di altri rappresentanti interni ai partiti o ai movimenti medesimi; c. i gruppi non possono intrattenere rapporti di collaborazione a titolo oneroso ed erogare contributi, in qualsiasi forma, con i membri del Parlamento nazionale, del parlamento europeo e con i consiglieri regionali di altre Regioni, ed ai candidati a qualunque tipo di elezione amministrativa o politica, limitatamente, per questi ultimi, al periodo elettorale – come previsto dalla normativa vigente – e sino alla proclamazione degli eletti; d. non sono consentite le spese inerenti l'attività di comunicazione istituzionale nel periodo antecedente alla data delle elezioni nel quale vige il relativo divieto ai sensi della normativa statale in materia di par condicio*³⁶. Con il punto b *"è evidente l'intendimento di bloccare l'artificiosa costituzione dei gruppi consiliari per provvedere all'erogazione di somme in favore di movimenti politici che non siano presenti alle elezioni"*³⁷.

Viene precisato altresì che i fondi assegnati ai gruppi consiliari debbano essere utilizzati esclusivamente per finalità di tipo istituzionale; non possono essere rimborsate spese sostenute dal consigliere regionale nell'espletamento del mandato né di natura personale, né per l'acquisto di strumenti finanziari né automezzi. Ciascun gruppo consiliare approverà annualmente un rendiconto di esercizio annuale,

³⁶ In www.regioni.it

³⁷ Castiello M., Mazzola G., L'evoluzione del Sistema delle Conferenze, in Amministrazione in Cammino, pag. 14, www.amministrazioneincammino.it

strutturato secondo linee guida deliberate dalla Conferenza permanente per i rapporti tra lo Stato, le Regioni e le Province autonome di Trento e di Bolzano e recepite con Decreto del Presidente del Consiglio dei Ministri, al fine di assicurare la corretta rilevazione della gestione e la regolare tenuta della contabilità. Nel documento si indica, inoltre, la documentazione contabile da allegare ai rendiconti dei Gruppi consiliari e la necessità della tracciabilità dei pagamenti effettuati.

Tale legge si inserisce dopo la riforma della Legge costituzionale 22 novembre 1999, n. 1, che ha profondamente inciso sulle forme di autonomia delle Regioni ordinarie, aprendo la strada all'approvazione di nuovi Statuti regionali. Tutto ciò ha riguardato l'assetto istituzionale, con il riconoscimento della piena competenza statutaria in materia di forma di governo, anche se nell'ambito di un'indicazione preferenziale, data dalla Costituzione, per l'elezione diretta del Presidente della Giunta contestualmente a quella dei Consigli regionali. Tale riforma ha portato ad una seconda fase statutaria delle Regioni; la scelta delle Regioni ha visto una sostanziale conferma del modello di forma di governo *standard* suggerito dagli artt. 122 e 126 Costituzione³⁸, con un evidente rafforzamento della figura del Presidente della Giunta in quanto quest'ultimo

³⁸ Art. 122: Il sistema d'elezione e i casi di ineleggibilità e di incompatibilità [cfr. artt. 84 c.2, 104 c.7, 135 c.6] del Presidente e degli altri componenti della Giunta regionale nonché dei consiglieri regionali sono disciplinati con legge della Regione nei limiti dei principi fondamentali stabiliti con legge della Repubblica, che stabilisce anche la durata degli organi elettivi.

Nessuno può appartenere contemporaneamente a un Consiglio o a una Giunta regionale e ad una delle Camere del Parlamento, ad un altro Consiglio o ad altra Giunta regionale, ovvero al Parlamento europeo. Il Consiglio elegge tra i suoi componenti un Presidente e un ufficio di presidenza.

I consiglieri regionali non possono essere chiamati a rispondere delle opinioni espresse e dei voti dati nell'esercizio delle loro funzioni.

Il Presidente della Giunta regionale, salvo che lo statuto regionale disponga diversamente, è eletto a suffragio universale e diretto. Il Presidente eletto nomina e revoca i componenti della Giunta.

Art 126: Con decreto motivato del Presidente della Repubblica sono disposti lo scioglimento del Consiglio regionale e la rimozione del Presidente della Giunta che abbiano compiuto atti contrari alla Costituzione o gravi violazioni di legge. Lo scioglimento e la rimozione possono altresì essere disposti per ragioni di sicurezza nazionale. Il decreto è adottato sentita una Commissione di deputati e senatori costituita, per le questioni regionali, nei modi stabiliti con legge della Repubblica.

Il Consiglio regionale può esprimere la sfiducia nei confronti del Presidente della Giunta mediante mozione motivata, sottoscritta da almeno un quinto dei suoi componenti e approvata per appello nominale a maggioranza assoluta dei componenti. La mozione non può essere messa in discussione prima di tre giorni dalla presentazione.

L'approvazione della mozione di sfiducia nei confronti del Presidente della Giunta eletto a suffragio universale e diretto, nonché la rimozione, l'impedimento permanente, la morte o le dimissioni volontarie dello stesso comportano le dimissioni della Giunta e lo scioglimento del Consiglio. In ogni caso i medesimi effetti conseguono alle dimissioni contestuali della maggioranza dei componenti il Consiglio.

eletto direttamente dal popolo insieme ad una sicura maggioranza consiliare costituisce il “vero” motore dell'indirizzo politico regionale. La successiva riforma del Titolo V della Costituzione, attuata dalla legge cost. n. 3/2001, ha successivamente esteso la potestà legislativa regionale, attraverso la nota inversione delle competenze prevista dal nuovo art. 117 Costituzione; appaiono in ogni caso sostanzialmente aumentati i margini di intervento della legislazione regionale. Tali riforme hanno attribuito ai Consigli regionali, in primo luogo ulteriori poteri legislativi, oltre a compiti di controllo sull'operato della Giunta e di puntuale verifica dell'attuazione e dell'implementazione delle politiche regionali.

Molte norme dei nuovi Statuti disciplinano le forme di autonomia amministrativa, organizzativa e contabile dei Consigli regionali. Profilo comune a tutti gli ordinamenti regionali è l'affermazione di un'ampia autonomia contabile e di bilancio delle Assemblee consiliari. Coerentemente con tali premesse, alcuni Statuti prevedono che il personale dipendente del Consiglio regionale appartenga ad un proprio ruolo, distinto rispetto a quello riconducibile alla Giunta; comunque il Consiglio sarà dotato di un'autonoma dotazione organica. Anche tale specificazione mira ad attuare, sul piano organizzativo, una rinnovata garanzia di autonomia dell'Assemblea rappresentativa rispetto all'esecutivo regionale. In tale contesto costituzionale e statuario la legge n. 213 del 2012 viene vista da più parti come un'ingerenza nei confronti dell'autonomia dei gruppi consiliari e delle stesse regioni. *“È chiaro però che l'autonomia è stata intesa nel corso degli anni come una forma di extraterritorialità ed è accaduto che alcuni capigruppo e consiglieri regionali abbiano abusato nell'utilizzazione dei finanziamenti trasferiti dai rispettivi Consigli”*³⁹. Basti pensare alla proliferazione dei monogruppo (gruppi formati da un solo consigliere) o gruppi in deroga come ad esempio presso l'Assemblea Regionale Siciliana; tutto ciò avviene in contrasto con la logica bipolare, non consentendo certamente risparmi di spesa né favorendo i controlli. Pur in un quadro normativo, anche di carattere interno, che permetteva i controlli della contabilità dei gruppi, i fondi loro destinati dai Consigli Regionali in realtà sono stati utilizzati a volte anche per fini non necessariamente istituzionali. Tale contesto, sociale, normativo e costituzionale, ha prodotto una serie di contestazioni presso la

³⁹ Castiello M., Mazzola G., op. cit., pag. 15

Corte Costituzionale da parte di diverse regioni proprio in riferimento alla Legge n. 213 del 2012.

3.3 La Corte costituzionale traccia i confini tra Gruppi regionali e la Corte dei conti

Senza entrare nella specificità delle sentenze della Corte Costituzionale succedutesi negli anni, esporrò i principi generali che ogni sentenza contiene; tale excursus permette di definire con maggiore certezza di diritto una visione d'insieme nella relazione tra i gruppi parlamentari e lo Stato in senso lato.

Con la sentenza n. 39 del 2014, la Corte Costituzionale si è espressa, su istanza delle Regioni autonome Friuli-Venezia Giulia e Sardegna, sulla legittimità costituzionale della disciplina dei rendiconti consiliari. Ha chiarito di non condividere l'assunto di fondo delle Regioni ricorrenti, incentrato sul presupposto di una loro competenza esclusiva a disciplinare la materia in esame. Ha rammentato altresì di avere costantemente affermato la diversità di posizione e funzioni degli organi del Parlamento nazionale rispetto a quelli delle altre assemblee elettive, anche per quanto concerne il ruolo e l'organizzazione delle assemblee legislative nel sistema costituzionale, nonché le possibilità dei controlli e dei giudizi attribuiti alla Corte dei conti. La Corte relativamente al comma 9 dell'art. 1, osserva che *“il rendiconto delle spese dei gruppi consiliari costituisce parte necessaria del rendiconto regionale, nella misura in cui le somme da tali gruppi acquisite e quelle restituite devono essere conciliate con le risultanze del bilancio regionale. A tal fine, il legislatore ha predisposto questa analisi obbligatoria di tipo documentale che, pur non scendendo nel merito dell'utilizzazione delle somme stesse, ne verifica la prova dell'effettivo impiego, senza ledere l'autonomia politica dei gruppi interessati al controllo. Il*

sindacato della Corte dei conti assume infatti, come parametro, la conformità del rendiconto al modello predisposto in sede di Conferenza, e deve pertanto ritenersi documentale, non potendo addentrarsi nel merito delle scelte discrezionali rimesse all'autonomia politica dei gruppi, nei limiti del mandato istituzionale”.

Per quanto riguarda i commi 10 e 11, la Corte ha invece accolto le questioni sollevate dalle Regioni autonome con riferimento al coinvolgimento del Presidente della Giunta nella procedura di controllo, individuando nel Presidente della Giunta, in luogo del Presidente del Consiglio regionale, il destinatario delle eventuali osservazioni della Corte dei conti. La Corte ha stabilito che l'individuazione dell'organo legittimato alla trasmissione degli atti deve considerarsi rimessa agli statuti o alle leggi statuarie; peraltro le fonti di autonomia individuano nel Presidente del Consiglio l'unico organo dotato di rappresentanza dell'assemblea elettiva. La Corte ha invece fatto salvo il comma 11, nella parte in cui prevede l'obbligo di restituzione delle somme ricevute, in caso di accertate irregolarità, poiché esso può ritenersi *“principio generale delle norme di contabilità pubblica”*. Non sono state ritenute costituzionali le norme che prevedevano per il gruppo consiliare - che non regolarizzasse il rendiconto entro il termine fissato dalla sezione regionale - la decadenza dal diritto all'erogazione di risorse pubbliche per l'anno successivo, in quanto avrebbero messo a rischio il funzionamento dell'assemblea regionale. La Corte, infine, ha dichiarato non fondate le questioni di costituzionalità dei commi 11 e 12 per violazione degli artt. 24 e 113 Cost., poiché non rappresentano una lesione dell'autonomia del Consiglio regionale e dei gruppi consiliari.

La successiva stagione dei conflitti di attribuzione tra enti si apre con la sentenza n. 130 del 2014, avente ad oggetto una questione di diritto *“intertemporale”*. Le Regioni Emilia-Romagna, Veneto e Piemonte avevano infatti promosso conflitto nei confronti dello Stato, in relazione alle deliberazioni assunte nel 2013 dalla sezione delle autonomie e dalle sezioni regionali di controllo della Corte dei conti, che avevano orientato ed esercitato il controllo sui rendiconti dei gruppi consiliari regionali relativi all'esercizio finanziario 2012, lamentando una indebita compressione della loro autonomia organizzativa e contabile. La Corte ha ritenuto che il dettato normativo configura il potere di controllo in esame come condizionato alla previa individuazione dei criteri per il suo esercizio, *«sull'evidente presupposto della loro indispensabilità»*.

Peraltro, poiché i suddetti criteri sono stati adottati con il Decreto del Presidente del Consiglio entrato in vigore il 17 febbraio 2013, tale potere non poteva essere esercitato con riferimento all'anno 2012.

Con la successiva sentenza n. 263 del 2014 la Corte costituzionale ha proseguito il cammino ricostruttivo della disciplina introdotta dal decreto legislativo n. 174 del 2012, giungendo a ulteriori approdi interpretativi che solo in parte si pongono in rapporto di stretta consequenzialità con le precedenti sentenze nn. 39 e 130 del 2014. Per la violazione di leggi statali e regionali riguardanti il costo massimo del personale, la Consulta osserva che nella materia si è registrato il successivo intervento del legislatore, che, con l'art. 33, comma 2, lettera a), n. 3, del d.l. n. 91 del 2014, ha introdotto un secondo periodo all'art. 1, comma 12, del d.l. n. 174 del 2012, in forza del quale *“Avverso le deliberazioni della Sezione regionale di controllo della Corte dei conti, di cui al presente comma, è ammessa l'impugnazione alle Sezioni riunite della Corte dei conti in speciale composizione”*.

È invece proprio in relazione al punto nodale della natura del controllo la sentenza n. 263 fa registrare, in realtà, un parziale ma significativo “discostamento” dalle precedenti decisioni. Secondo la Consulta, il controllo della Corte dei conti, se, da un lato, non comporta un sindacato di merito delle scelte discrezionali rimesse all'autonomia politica dei gruppi, dall'altro, non può non ricomprendere la verifica dell'attinenza delle spese alle funzioni istituzionali svolte, *“secondo il generale principio contabile, costantemente seguito dalla Corte dei conti in sede di verifica della regolarità dei rendiconti, della loro coerenza con le finalità previste dalla legge”*. Se è innegabile che l'esclusione del sindacato di merito delle scelte discrezionali resta un elemento centrale nella ricostruzione del controllo della Corte dei conti sui rendiconti dei gruppi consiliari, si deve tuttavia registrare la scomparsa del riferimento alla sua natura meramente “documentale” (su cui le Regioni avevano puntato molto nei loro ricorsi) e l'accentuazione, per contro, dell'aspetto “sostanziale” della necessaria verifica dell'attinenza delle spese rispetto alle funzioni istituzionali. Questa caratteristica del controllo viene saldamente ancorata, da un lato, al dato positivo della presenza nelle linee guida dei criteri di “veridicità” e “correttezza” della spesa (che appaiono, appunto, criteri di legalità sostanziale e non già meramente “tecnici”, come invece riduttivamente affermato nella sentenza n. 39), e, dall'altro, ai

principi generali che regolano l'attività della Corte dei conti di verifica della rendicontazione contabile.

Tale impostazione, che vede rafforzato il controllo sui rendiconti si pone, secondo la Corte, in continuità con l'auspicio già formulato in precedenza *“che il conferimento di contributi finanziari e di altri mezzi utilizzabili per lo svolgimento dei compiti dei gruppi consiliari sia sottoposto a forme di controllo più severe e più efficaci di quelle attualmente previste, le quali, pur nel rispetto delle imprescindibili esigenze di autonomia garantite ai gruppi consiliari, siano soprattutto dirette ad assicurare che i mezzi apprestati vengano utilizzati per le finalità effettivamente indicate dalla legge (sentenza n. 1130 del 1988)”*.

Nessun nuovo spunto interpretativo, invece, è possibile cogliere nelle sentenze nn. 15 e 143 del 2015, che pure sono state rese su ricorsi per conflitto di attribuzione promossi, rispettivamente, dalla Regione Calabria e dalla Regione Liguria nei confronti dello Stato in relazione alle deliberazioni di irregolarità delle sezioni regionali di controllo. La sentenza n. 107 del 2015, invece, registra una novità di particolare importanza; pur occupandosi anch'essa della rendicontazione delle spese dei gruppi consiliari regionali, svolge tale controllo dal diverso angolo visuale della giurisdizione di conto. La pronuncia⁴⁰ era molto attesa, perché sulla sussistenza in capo ai presidenti dei gruppi consiliari dell'obbligo di presentare il conto giudiziale si era aperto un acceso dibattito giurisprudenziale che aveva registrato anche l'intervento delle sezioni riunite giurisdizionali della Corte dei conti; invece le sezioni unite della Corte di cassazione, investite della medesima questione in sede di regolamento di giurisdizione, avevano deciso di attendere l'esito del conflitto pendente davanti la Corte costituzionale.

La Corte, dopo avere riportato alcuni passaggi di precedenti che tratteggiano il ruolo e la funzione politico-istituzionale dei gruppi, rileva che la figura dei loro presidenti *“delineata dagli statuti regionali e dai regolamenti consiliari interni, si caratterizza, a sua volta, per il forte rilievo politico e per l'importanza delle funzioni di rappresentanza, direttive e organizzative ad essi attribuite”*. Ne consegue che l'attività

⁴⁰ Resa su ricorsi per conflitto di attribuzione promossi dalle Regioni Toscana e Piemonte nei confronti dello Stato, in relazione, rispettivamente, ai decreti della sezione regionale e della sezione giurisdizionale centrale d'appello della Corte dei conti, con cui si era ordinato ai presidenti dei gruppi consiliari di depositare i conti giudiziali relativi alla gestione dei contributi pubblici per gli anni 2010, 2011 e 2012, quanto alla Regione Toscana, e per il quinquennio 2003-2008, quanto alla Regione Piemonte.

di gestione amministrativa e contabile dei contributi pubblici assegnati ai gruppi è meramente funzionale all'esercizio della sfera di autonomia istituzionale che ai gruppi consiliari medesimi e ai consiglieri deve essere garantita, affinché siano messi in grado di concorrere all'espletamento delle molteplici e complesse funzioni attribuite al Consiglio regionale. La Corte conclude affermando che *“L'eventuale attività materiale di maneggio del denaro costituisce, quindi, in relazione al complesso ruolo istituzionale del presidente di gruppo consiliare, un aspetto del tutto marginale e non necessario (perché i gruppi consiliari ben potrebbero avvalersi per tale incombenza dello stesso tesoriere regionale), e non ne muta la natura eminentemente politica e rappresentativa della figura, non riducibile a quella dell'agente contabile”*. Questa impostazione si pone in controtendenza rispetto alla tesi tradizionale, prevalente tanto in dottrina quanto in giurisprudenza, della ricorrenza della figura dell'agente contabile in ragione del mero “maneggio di denaro” a prescindere dall'espletamento di altre funzioni. Il nuovo sistema di controllo sui rendiconti, tuttavia, sarebbe *“rilevante dal punto di vista sistematico, poiché è evidente che l'attribuzione del potere di verifica della regolarità alle sezioni regionali di controllo della Corte dei conti intende porre rimedio a un vuoto di attribuzioni in materia della magistratura contabile, vuoto evidenziato dal rilievo che, sin dall'istituzione delle Regioni e prima delle iniziative sfociate negli odierni conflitti, la prassi non ha mai conosciuto l'esercizio della giurisdizione di conto nei confronti dei presidenti dei gruppi consiliari”*. Inoltre, la Corte sottolinea che i capigruppo, *“anche se non tenuti alla resa del conto giudiziale in ragione del particolare ruolo ricoperto e delle funzioni svolte, in caso di illecita utilizzazione dei fondi destinati ai gruppi restano assoggettati alla responsabilità amministrativa e contabile (oltre che penale, ricorrendone i presupposti)”*.

Da ultimo, la Corte costituzionale è stata adita dalla Regione Emilia-Romagna(ancora in sede di conflitto di attribuzione nei confronti dello Stato) questa volta in relazione alla nota del Presidente della sezione regionale di controllo della Corte dei conti di trasmissione alla Procura contabile della deliberazione di irregolarità dei rendiconti dei gruppi consiliari per l'anno 2012; nei confronti degli atti di contestazione di responsabilità e invito a dedurre e ai susseguenti atti di citazione adottati nei confronti dei capigruppo e di alcuni consiglieri regionali ed infine nei riguardi di una nota del Procuratore regionale, indirizzata al Presidente del Consiglio regionale, di invito al

recupero di somme relative a spese ritenute irregolari. Secondo la Regione Emilia Romagna tali atti, in quanto prosecuzione di un'attività di controllo già dichiarata illegittima dalla Corte costituzionale con la sentenza n. 130 del 2014 e volti a realizzare un indebito controllo di merito sulle scelte discrezionali dei gruppi, sarebbero, sotto svariati profili, lesivi della loro autonomia istituzionale e dell'autonomia organizzativa e contabile del Consiglio regionale; violerebbero altresì l'art. 122, quarto comma, della Costituzione, che garantisce l'insindacabilità delle opinioni espresse e dei voti dati dai consiglieri regionali nell'esercizio delle funzioni.

La Corte, con la sentenza n. 235 del 2015 ha analizzato una lunga serie di profili pregiudiziali: l' inammissibilità per avere la ricorrente in realtà contestato un cattivo uso del potere giurisdizionale (censura, questa, da fare valere in seno alla giurisdizione comune e non in sede di conflitto di attribuzione); l'inidoneità lesiva degli atti di contestazione e l' invito a dedurre per genericità e contraddittorietà della censura di indebita valutazione del merito delle scelte di spesa dei gruppi consiliari. Il rilievo d'ufficio della contraddittorietà della censura di indebita valutazione del merito delle scelte di spesa dei gruppi assume un ruolo fondamentale nel chiarire i confini dell'attività istruttoria della Procura contabile nei confronti dei capigruppo e dei consiglieri regionali.

La Corte sembra volere sgombrare il campo da un equivoco di fondo in cui appare essere incorsa la Regione ricorrente: restringere l'ambito del controllo giurisdizionale di accertamento della responsabilità erariale per cattiva gestione dei contributi pubblici alle ristrette maglie della verifica di inerenza delle spese al mandato istituzionale secondo coordinate che invece sono proprie del controllo amministrativo/collaborativo sulla regolarità dei rendiconti.

Essa sottolinea che la violazione della normativa che impone l'utilizzo dei contributi pubblici per fini istituzionali è solo una delle ipotesi di condotta illecita causativa di danno perseguibile dalla Procura contabile. La Corte, nell'affrontare la censura, ricorda in primo luogo che con la recente sentenza n. 107 del 2015, proprio con riferimento alla gestione delle somme erogate a titolo di contributi pubblici ai gruppi consiliari regionali, ha affermato che i capigruppo, anche se sottratti alla giurisdizione di conto, *“restano assoggettati alla responsabilità amministrativa e contabile (oltre che penale, ricorrendone i presupposti)”*. Precisa la Corte che questa affermazione, da estendersi

anche ai consiglieri regionali, non è inficiata dalla guarentigia invocata, che, in quanto deroga alla regola generale della giurisdizione, *“non mira ad assicurare una posizione di privilegio ai consiglieri regionali”* e *“non copre gli atti non riconducibili ragionevolmente all’autonomia ed alle esigenze ad essa sottese”*. Come già evidenziato con la già citata sentenza n. 292 del 2001, la prerogativa d’insindacabilità non può riguardare l’attività materiale di gestione delle risorse finanziarie.

La Corte aggiunge, replicando a una censura proposta in quasi tutti i ricorsi per conflitto di attribuzione, che la conclusione non muta in ragione dell’intervenuta approvazione dei rendiconti da parte del comitato tecnico (quand’anche composto da consiglieri regionali) o dall’ufficio di presidenza, *“poiché il voto dato in tali sedi rappresenta una ratifica formale di spese già effettuate dai gruppi e non già un atto deliberativo che ne costituisce ex ante il titolo giustificativo”*; né muta in ragione dell’approvazione del rendiconto generale della Regione nel quale confluiscono quelli dei gruppi consiliari, *“poiché anche esso costituisce un mero documento di sintesi ex post delle risultanze contabili della gestione finanziaria e patrimoniale dell’ente, e non il titolo legittimante le spese”*. Secondo la Corte, infine, dal momento che il rendiconto generale riguarda ogni attività dell’ente regionale, *“opinare diversamente condurrebbe, come correttamente osservato dalla giurisprudenza di legittimità e della Corte dei conti, al risultato abnorme, e senza dubbio contrario alla natura eccezionale della guarentigia di cui all’art. 122, quarto comma, Cost., di delineare un’area di totale irresponsabilità civile, contabile e penale in favore dei consiglieri regionali”*.

CONCLUSIONI

La frammentazione e l'instabilità che si registra all'interno del Parlamento italiano è, in parte, un riflesso della profonda trasformazione presente nel sistema politico nel suo complesso. Le leggi n. 96 del 2012 e n. 213/2012, nascono per valorizzare i principi di trasparenza e di controllabilità nei confronti delle procedure decisionali e gestionali dei partiti e dei gruppi parlamentari. Si intende altresì incidere sul piano sociale e sull'opinione pubblica cercando di far recuperare ai partiti politici, almeno, parte della loro funzione istituzionale di selezione e mediazione degli interessi generali della collettività popolare; peraltro si cerca di far recuperare alla cittadinanza l'interesse effettivo alla partecipazione popolare. Cambiamenti all'interno dei Regolamenti parlamentari potrebbero produrre non solo maggiore stabilità governativa ma anche far aumentare la fiducia della collettività verso le istituzioni. Da più parti vengono avanzate proposte di modifica ai Regolamenti cercando di rispettare la purezza della Costituzione formale. Alcuni costituzionalisti ritengono che anche nel sistema italiano, così come in quello tedesco, si potrebbe introdurre la figura del parlamentare non iscritto a nessun gruppo; ciò non solo non lederebbe il valore costituzionale della libertà del mandato parlamentare ma anzi potrebbe condurre - subordinatamente alla realizzazione di altre necessarie e correlative modifiche - ad una mitigazione del fenomeno del "transfughismo".

Per fare tutto ciò andrebbe eliminato il gruppo misto che si è trasformato nel tempo in un comodo escamotage, per quegli eletti che in fuga dal gruppo originario, approdano ad esso in attesa, forse, dell'offerta più conveniente, almeno dal punto di vista politico, da parte di un gruppo diverso. Al di là, tuttavia, delle considerazioni politiche, sotto il profilo più strettamente giuridico l'esistenza del gruppo misto non avrebbe ragione di esistere; infatti secondo l'interpretazione maggiormente corretta della Costituzione, i gruppi parlamentari sono e devono essere essenzialmente raggruppamenti politici. Altrimenti non si spiegherebbe il senso degli articoli 72 e 82 della Costituzione, che assegnano alle Commissioni l'attività legislativa e d'inchiesta nel presupposto e a

condizione che quest'ultime rispecchino la stessa suddivisione politica che si registra all'interno dell'Assemblea. Da tutto ciò ne conseguirebbe che nella Costituzione formale non vi è spazio per legami tra gli eletti che non siano di natura politico-programmatica; in altre parole, i gruppi parlamentari si costituiscono ed hanno un senso soltanto se rappresentano gruppi politici. Parafrasando affermazioni rese dai giudici comunitari, si potrebbe dire che anche nel Parlamento italiano, come in quello europeo, l'aggregazione tra gli eletti non sarebbe affatto "necessaria", restando liberi di unirsi o meno in gruppi; tuttavia nel caso in cui si formino devono avere carattere politico, perché solo i raggruppamenti tra parlamentari che condividono le medesime idee politiche consentono di raggiungere i fini previsti dalla Costituzione.

Inoltre, i Regolamenti parlamentari sembrano dare attuazione all'articolo 49 della Costituzione: richiedendo la corrispondenza con un partito politico radicato nel tessuto sociale per la costituzione di un gruppo in deroga; per la formazione di componenti politiche all'interno del gruppo misto è sufficiente un dato puramente numerico. I Regolamenti, così, mostrano di individuare nel gruppo, conformemente al significato della denominazione, innanzitutto i caratteri della manifestazione della libertà associativa. Tuttavia anche sotto questo profilo, si ritiene che via sia una discrepanza tra i Regolamenti e l'attuazione formale della Costituzione sia per difetto che per eccesso. Per difetto quando si trascura il criterio dell'affinità politica tra i componenti del gruppo per l'individuazione dei requisiti minimi di formazione e per eccesso quando si attenua il rigore della previsione numerica imponendo però la corrispondenza tra i gruppi ed i partiti stabilmente organizzati nel Paese. Se i Regolamenti parlamentari volessero, in una futura riforma, far riacquistare ai gruppi parlamentari quella connotazione di gruppi "necessariamente" politici, come sarebbe indicato dalla Carta Costituzionale, dovrebbero, secondo alcuni costituzionalisti, richiedere almeno qualche affinità politica tra i componenti di un gruppo procedendo all'eliminazione del gruppo misto.

Sul piano della Costituzione materiale, si potrebbe guardare all'esperienza comparata e richiedere quantomeno una dichiarazione politica comune, a imitazione, in questo caso, di quanto avviene nel Parlamento francese. In questa logica di possibili riforme dei Regolamenti l'esperienza spagnola, che è stata sempre considerata la più simile a quella italiana, dimostra nelle sue più recenti evoluzioni in ambito regionale la

tendenza ad individuare nel “rappresentante senza gruppo” il perno attorno a cui far ruotare un limite al “transfughismo”. Tutto ciò sarebbe auspicabile senza pregiudicare la titolarità del seggio parlamentare e nel libero esercizio del mandato elettivo al fine di tamponare le manifestazioni più deteriori e destabilizzanti del “transfughismo” sul sistema di democrazia rappresentativa e, conseguenzialmente, sul funzionamento della forma di governo. Da quest’ultimo punto di vista, sarebbero possibili diverse graduazioni dell’intensità dei limiti alla mobilità parlamentare: ad esempio, si potrebbe riflettere se ammettere o meno - sempre sulla scorta di quanto realizzato in Spagna in ambito locale - una possibilità di rientro del parlamentare “transfuga” nel gruppo originario, subordinandolo all’ovvio assenso da parte del medesimo gruppo. Altra ipotesi potrebbe essere quella di stabilire se vietare del tutto qualsiasi passaggio da un gruppo ad un altro in corso di legislatura, o impedire soltanto quelli che implicino anche un mutamento di atteggiamento nei confronti del Governo consentendo, viceversa, quelle trasmissioni tra i gruppi, che mantenendosi nell’alveo del medesimo schieramento politico, non avrebbero modo di alterare i rapporti di forza tra maggioranza e opposizione.

Queste ed altre possibili opzioni sarebbero, comunque, oggetto di libere scelte da compiere in occasioni delle possibili modifiche regolamentari e conformemente alla Costituzione materiale. Dalla Costituzione formale, a mio giudizio, si dedurrebbe soltanto la facoltatività dell’iscrizione dei parlamentari ai gruppi e la configurazione di questi ultimi come veri e propri gruppi politici; a tutto ciò si dovrebbe conseguentemente collegare la soppressione del gruppo misto anche se attualmente previsto nei Regolamenti parlamentari.

L’intervento per una modifica dei Regolamenti parlamentari trova, inoltre, giustificazione nel principio di buon andamento enunciato dall’art. 97, comma 1 Cost. Tutto ciò, riferito all’organizzazione e all’attività delle Camere, costituisce motivo di ulteriore spinta verso possibili modifiche dei Regolamenti parlamentari una meta il cui perseguimento è compito non solo del legislatore ordinario ma anche della stessa amministrazione parlamentare.

BIBLIOGRAFIA

- Azzariti G., La crisi dei partiti come crisi della loro capacità rappresentativa, Atti del convegno La democrazia nei partiti, Facoltà di Scienze politiche dell'Università La Sapienza, 6 febbraio 2009, Roma, in www.cnr.it
- Banchetti S., La natura giuridica dei gruppi parlamentari, in Il Parlamento della Repubblica: organi, procedure, apparati, Roma, Camera dei Deputati, 2008
- Bin R., La disciplina dei gruppi parlamentari, in Il Parlamento, Atti del XV convegno annuale AIC, Firenze, 12/14-10-2000, Cedam, Padova, 2001
- Castiello M., Mazzola G., L'evoluzione del Sistema delle Conferenze, in Amministrazione in Cammino, in www.amministrazioneincammino.it
- Cheli E., Atto politico e funzione di indirizzo politico, Milano, 1961
- Ciancio A., I Gruppi Parlamentari, Studio intorno a una manifestazione del pluralismo politico, Giuffrè editore, Milano, 2008
- Ciaurro G. F., I gruppi parlamentari, in Le istituzioni parlamentari, Giuffrè, Milano, 1982
- Crisafulli V., I Partiti nella Costituzione, in Studi per il XX anniversario dell'Assemblea costituente, II, Firenze, 1969
- De Vergottini G., Diritto Costituzionale, Cedam, VI edizione, Padova, 2008
- Di Carlo, Il ruolo dei gruppi parlamentari nelle funzioni di Camera e senato, in La disciplina dei gruppi parlamentari in prospettiva comparata, Seminario di studi e ricerche parlamentari "Silvano Tosi", Giugno 2009
- Elia L., A quando una legge sui partiti?, in Merlini S. (a cura di), La democrazia dei partiti e la democrazia nei partiti, Passigli Editori, Bagno a Ripoli, 2009
- Esposito C., La Costituzione italiana, Saggi, Padova, 1954
- Fabrizzi F., Partiti politici e gruppi parlamentari ai tempi delle riforme, in Federalismi.it, 22 Aprile 2015
- Gramsci A., Elementi di politica, Editori Riuniti, Roma, 1971
- Giannitti L., Lupo N., Corso di diritto parlamentare, Bologna, Il Mulino, 2008
- Katz R., Mair P., Changing Models of Party Organization and Party Democracy: The Emergence of the Cartel Party, in Party Politics n. 1, 1995

- Manzella A., *Il Parlamento*, Il Mulino, Bologna, 2003
- Martines T., Silvestri G., De Caro C., Lippolis V., Moretti R., *Diritto parlamentare*, Giuffrè Editore, Milano, 2005
- Massari O., *I partiti politici nelle democrazie contemporanee*, Editori Laterza, Roma-Bari, 2004
- Mazzola G., *I Gruppi consiliari regionali: realtà e prospettive*, in *Amministrazione In Cammino*, in www.amministrazioneincammino.it
- Morin E., *Complessità ristretta, complessità generale*, in “*Complessità*”, n° II, Sicania, Messina, 2006
- Mortati C., *Costituzionalità del disegno di legge per la repressione dell’attività fascista*, in *cronache sociali*, IV, n. 15-16, 1950
- Panebianco A., *Modelli di partito. Organizzazione e potere nei partiti politici*, Il Mulino, Bologna, 1982
- Piccione D., *I Gruppi parlamentari alla prova delle (auto)riforme*, in *rivistaaic*, n. 2/2012
- Pizzorusso A., *I gruppi parlamentari come soggetti di diritto*, Pacini editore, Pisa, 1969
- Rescigno G. U., *Corso di diritto pubblico*, Zanichelli, Bologna, ed. 2000/2001
- Ridola P., *Partiti politici*, in *Enc. Dir.* Vol. XXXII, Giuffrè, Milano, 1980
- Sartori G., *Parties and party systems. A framework for analysis*, Cambridge University Press, New York, 1976
- Sartori G., *Elementi di teoria politica*, Il Mulino, Bologna, 1990
- Sartori G., *The Sociology of Parties: A Critical Review*, in Maier P., (a cura di), *The West European Party System*, Oxford University Press, Oxford, 1990
- Verzichelli L., *I gruppi parlamentari dopo il 1994. Fluidità e riaggregazioni*, in *Riv. It. Sc. Pol.*, 2-1996
- Volpi M. (a cura di), *Istituzioni e sistema politico in Italia: bilancio di un ventennio*, Il Mulino, Bologna, 2015

Sitografia

www.amministrazioneincammino.it

www.camera.it

www.cnr.it

www.cortecostituzionale.it

www.federalismi.it

www.rivistaaic.it