

Nicola Lupo

LUISS Guido Carli di Roma

I GRUPPI PARLAMENTARI NELL'ORGANIZZAZIONE DELLA CAMERA E DEL SENATO

DOI: <http://dx.doi.org/10.12775/TSP-W.2016.011>

Summary. The regulation of parliamentary groups in the Italian Chamber and Senate. The contribution examines the evolution of the regulation of parliamentary groups in the Italian Chamber and Senate. The analysis moves from the very first provisions regulating this matter, that were introduced in 1920 under the Albertine Statute. Then, the contribution explores the reactivation of the regulation of parliamentary groups at the dawn of the Italian Republican experience, investigating its subsequent transformations, till today. Some concluding remarks are devoted to perspectives and recent reform proposals, especially those deriving from the constitutional amendment on symmetric bicameralism approved in 2016 (currently subject to a referendum). This reform aims at introducing a new Senate, that would represent territorial autonomies and exercise, among others, a “connecting function”, thus requiring an appropriate balance of the political cleavage with the territorial and institutional ones.

Keywords: parliamentary groups; Italian Chamber; Senate.

Streszczenie. Status prawny ugrupowań parlamentarnych i ich rola w strukturze Izby Deputowanych i Senatu. Prezentowany artykuł koncentruje się wokół problematyki ugrupowań parlamentarnych i ich statusu w świetle postanowień regulaminów Izby Deputowanych oraz Senatu. Autor stara się przy tym ukazać ewolucję w podejściu ugrupowań parlamentarnych do zagadnienia dyscypliny partyjnej, począwszy od wprowadzenia regulaminów parlamentarnych w 1920 r., poprzez analizę zmian wprowadzonych na początku ery republikańskiej, aż po wskazanie potencjalnych konsekwencji wynikających z przedłożonej propozycji zmian Konstytucji dotyczącej m.in. przekształcenia dotychczasowego modelu bikameralizmu doskonałego.

Słowa kluczowe: ugrupowanie parlamentarne; Izba Deputowanych; Senat.

1. IL RICONOSCIMENTO DEI GRUPPI E DELLE COMMISSIONI PARLAMENTARI NELLA CAMERA DEI DEPUTATI NEL 1920

I gruppi parlamentari si accingono a breve a celebrare, nell'esperienza italiana, il centenario dalla loro apparizione sulla scena istituzionale: essi furono infatti riconosciuti, con un'apposita integrazione del regolamento della Camera dei deputati del Regno d'Italia, nel 1920. Questo riconoscimento avvenne, non casualmente, all'indomani della prima guerra mondiale, che come è noto comportò l'ingresso delle masse popolari sulla scena politica, in Italia ma non solo.

Dal punto di vista istituzionale, in effetti, l'apparizione dei gruppi parlamentari è pacificamente riconosciuta come il riflesso dell'affermazione dei partiti di massa nella società e del loro ingresso in parlamento grazie all'adozione di un sistema elettorale proporzionale, che subentrò, nel 1919, ad un sistema maggioritario a collegi uninominali, largamente prevalente dall'unità d'Italia in poi¹.

Insieme ai gruppi parlamentari fecero la loro apparizione nella Camera dei deputati statutaria, mediante le medesime aggiunte nel *corpus* del regolamento parlamentare, anche le commissioni permanenti competenti per materia: composte – appunto – proporzionalmente rispetto ai gruppi parlamentari e in grado di coprire, nel loro insieme, l'intero spettro delle materie su cui il Parlamento poteva intervenire. Una volta articolata la rappresentanza parlamentare in base a ben precisi *cleavages* politici e ideologici, anziché, come era stato in precedenza, in dipendenza di logiche esclusivamente territoriali e clientelari, questi medesimi *cleavages* sono stati utilizzati per riprodurre con precisione gli equilibri propri dell'assemblea anche all'interno dei collegi minori².

In precedenza, in assenza di qualsivoglia riconoscimento giuridico-normativo dei partiti politici in Parlamento, la composizione dei collegi parlamentari minori era stata, invece, affidata alla sorte, secondo il modello francese degli "uffici"³. I parlamentari, in base ai principi alla base della rappresentanza politica, erano infatti formalmente tutti uguali: tutti rappresentanti della nazione,

¹ Cfr., anche per ulteriori indicazioni, G. Orsina, *L'organizzazione politica nelle Camere della proporzionale*, in: *Il partito politico dalla grande guerra al fascismo. Crisi della rappresentanza e riforma dello Stato nell'età dei sistemi politici di massa (1918–1925)*, a cura di F. Grassi Orsini, G. Quagliariello, Bologna 1996, p. 397 s., spec. p. 411 s.

² Cfr. C. Fasone, *Sistemi di commissioni parlamentari e forme di governo*, Padova 2012, spec. p. 180 s.

³ Cfr., tra gli altri, E. Gianfrancesco, *Uffici e Commissioni nel diritto parlamentare del periodo statutario*, in: *Parlamento e storia d'Italia. II. Procedure e politiche*, a cura di V. Casamassima, A. Frangioni, Pisa 2016, p. 101 s. e F. Rossi, *Uffici e commissioni nel Parlamento dell'Italia liberale*, ivi, p. 115 s. Di quest'ultimo autore cfr. anche F. Rossi, *I regolamenti del Senato regio (1848–1900): storia, norme e prassi*, Soveria Mannelli 2013, spec. p. 58 s.

senza vincolo di mandato, e perciò le loro diverse provenienze non venivano giuridicamente in rilievo e non potevano essere utilizzate al fine di assicurare una composizione equilibrata, e tendenzialmente tale da rispecchiare l'assemblea, ai colleghi minori.

2. LA “PARENTESI FASCISTA” E IL RECUPERO DI QUEL MODELLO IN EPOCA REPUBBLICANA

Non sembri un fuor d'opera muovere da vicende accadute ormai quasi un secolo or sono. Quei caratteri propri dell'organizzazione della rappresentanza parlamentare italiana, ancorché di lì a pochissimo rinnegati dal regime fascista, avviatosi a partire dal 1922 – per cui il secolo di vita dei gruppi registra un'interruzione nel corso del ventennio – furono poi ripresi tal quali nella fase pre-costituente e costituente (1945–1948): il regolamento della Camera vigente nell'ottobre del 1922 (ossia quello liberale approvato nel 1900 e con i 10 articoli aggiunti nel 1920 e subito modificati nel 1922) rappresentarono infatti un punto di riferimento ineludibile sia per la Consulta nazionale (che pure provò a darsi un suo nuovo regolamento), sia per l'Assemblea costituente, sia infine per la Camera dei deputati repubblicana (e in minor misura per lo stesso Senato della Repubblica)⁴.

Quei medesimi caratteri, soprattutto, sono ancora alla base dell'attuale assetto organizzativo delle Camere, financo nelle disposizioni presenti nei regolamenti vigenti al Senato e alla Camera, inclusi i requisiti per la formazione dei gruppi parlamentari, che alla Camera sono rimasti immutati anche riguardo alla soglia minima per costituire un gruppo: pari, ora come allora, a 20 deputati alla Camera (mentre al Senato essa è pari a 10 senatori). Il che, visto l'incremento del numero dei deputati nel frattempo intervenuto, vuol dire che quella soglia numerica, rimasta inalterata in termini assoluti, è significativamente scesa in termini percentuali: ormai è sufficiente il 3,17% (mentre in origine era praticamente al 4%) dei deputati per formare un gruppo autonomo (e gruppi con un numero minore di componenti possono essere formati, su autorizzazione dell'Ufficio di

⁴ Il punto è sottolineato, tra gli altri, da G. G. Florida, *Il regolamento parlamentare nel sistema delle fonti*, Milano 1986, spec. p. 157 s. e da S. Curreri, *La procedura di revisione dei regolamenti parlamentari*, Padova 1995, p. 203 s. Cfr. anche, volendo, N. Lupo, *La continuità del diritto parlamentare: la riadozione del regolamento prefascista nella Camera dei deputati*, in: *La prima legislatura repubblicana: continuità e discontinuità nell'azione delle istituzioni*. Vol. II, a cura di U. De Siervo, S. Guerrieri, A. Varsori, Roma 2004, p. 37 s.

Presidenza, ove corrispondano ad un partito o movimento politico presentatosi alle elezioni)⁵.

Neanche in questo caso si è trattato di una scelta casuale. L'articolazione della rappresentanza parlamentare in gruppi politici e in commissioni permanenti composte proporzionalmente a quelli era infatti perfettamente coerente con la pietra angolare su cui si ricostruì lo Stato italiano all'indomani della seconda guerra mondiale. Furono i partiti politici, allora, a combattere il fascismo e a ricostruire lo Stato e le sue istituzioni. La Repubblica italiana e la stessa sua Costituzione si sono fondate sui partiti politici. Sono stati questi, anche grazie alle vicende resistenziali, a legittimare e poi a reggere il nuovo ordinamento, fornendo prima una preziosa sponda interna alle potenze vincitrici della seconda guerra mondiale e assicurando poi, in concreto, la tenuta della giovane vita democratica della Repubblica italiana. Non a caso, ha avuto molto successo la formula della "Repubblica dei partiti", proposta, tra gli altri, da Pietro Scoppola⁶.

Proprio i partiti politici individuarono in quelle previsioni regolamentari sui gruppi parlamentari, oltre che nella legge elettorale proporzionale⁷, il congegno ideale per potere esercitare senza particolari costrizioni giuridico-istituzionali il proprio ruolo sulla scena politico-parlamentare.

L'abbinata gruppi parlamentari-legge elettorale proporzionale lasciava infatti in mano ai partiti le decisioni fondamentali circa la determinazione dell'indirizzo politico⁸. Erano i partiti a presentarsi alle urne e a condurre la campagna elettorale, raccogliendo la percentuale di consensi e di seggi attribuita dagli elettori. Successivamente, sulla base delle carte così distribuite dagli elettori, erano poi gli stessi partiti giocare la loro partita: ossia, a decidere – con notevole libertà, seppure nel rispetto di un quadro eterodeterminato, nelle sue opzioni di fondo, dall'assetto delle alleanze internazionali delineatosi dopo la seconda guerra

⁵ Sull'interpretazione che questo potere di autorizzazione ha ricevuto nella prassi applicativa cfr. R. Bin, *Rappresentanza e Parlamento. I gruppi parlamentari e i partiti*, in: *La democrazia dei partiti e la democrazia nei partiti*, a cura di S. Merlini, Firenze 2009, p. 253 s.

⁶ Cfr. P. Scoppola, *La Repubblica dei partiti. Profilo storico della democrazia in Italia (1945–1990)*, Bologna 1991, spec. p. 97 s. Cfr. anche M. Cotta, *Partitocracy. Parties and their Critics in Italian Political Life*, in: *The Oxford Handbook of Italian Politics*, edited by E. Jones and G. Pasquino, Oxford 2016, p. 41 s.

⁷ Cfr., per tutti, Cfr. E. Bettinelli, *All'origine della democrazia dei partiti. La formazione del nuovo ordinamento elettorale nel periodo costituente (1944–1948)*, Milano 1982 spec. p. 267 s.

⁸ Osserva che "l'intima struttura della Costituzione italiana del 1948 coincise con la legge elettorale proporzionale che l'accompagnò" A. Manzella, *Governo e Parlamento dopo il 1994, in L'Italia contemporanea dagli anni Ottanta a oggi. III. Istituzioni e politica*, a cura di S. Colarizi, A. Giovagnoli, P. Pombeni, Roma 2014, p. 85 s.

mondiale – quali accordi stipulare in concreto sia per la formazione delle coalizioni di governo, sia per l'approvazione dei singoli provvedimenti legislativi.

Coerentemente con l'impossibilità, per lo Stato repubblicano, di regolamentare i partiti politici – al di là del generico riferimento al “metodo democratico”, come è noto rimasto sostanzialmente inattuato, presente nell'art. 49 Cost.⁹ – derivante dal fatto che lo stesso Stato si fondava appunto sui partiti, il versante interno dell'attività dei gruppi parlamentari restò del tutto privo di ogni regolamentazione pubblica, e integralmente lasciato alla libertà associativa degli stessi gruppi (e dei relativi partiti). Laddove non poteva spingersi l'ordinamento statale neppure poteva operare, a quel tempo, l'ordinamento dei due rami del Parlamento, salvo che per quel minimo di disciplina occorrente per consentire ai gruppi parlamentari di disporre di locali e personale a carico del bilancio di Camera e Senato, oltre che per far transitare attraverso di essi, in una certa fase, lo stesso finanziamento pubblico ai partiti politici (altrimenti indistinguibili, per le leggi dello Stato, da altre associazioni non riconosciute) o per individuare criteri semplificati ai fini della presentazione delle liste elettorali ad essi corrispondenti¹⁰.

3. L'EVOLUZIONE DEI REGOLAMENTI PARLAMENTARI

In questo contesto istituzionale, con partiti forti e legge elettorale proporzionale, va sottolineato che nei primi decenni del Parlamento repubblicano il *cleavage* partitico ha in effetti funzionato benissimo, come *cleavage* dominante e spesso pressoché esclusivo, tra l'altro consentendo per un quarantennio al bicameralismo paritario previsto nella Costituzione del 1948 di non dare origine a particolari problemi.

I partiti politici, infatti, assicuravano una coerenza anzitutto tra i comportamenti di voto degli elettori, che si rispecchiavano fedelmente, grazie ai sistemi elettorali proporzionali, in composizioni delle due Camere assolutamente coerenti tra di loro; e poi altresì una coerenza tra i comportamenti di voto dei deputati, da un lato, e dei senatori, dall'altro, tanto nell'ambito del rapporto fiduciario quanto nell'esercizio della funzione legislativa, nelle assemblee e nelle commissioni permanenti. Si spiega perfettamente perciò come mai le commissioni parlamentari, proprio grazie all'importanza e alla tenuta del *cleavage* partitico,

⁹ Sul tema, oltre ad altre relazioni al presente *Colloquio*, cfr. i contributi raccolti nel *La democrazia dei partiti e la democrazia nei partiti*, cit.

¹⁰ Cfr. i contributi raccolti in *La legislazione elettorale italiana. Come migliorarla e perché*, a cura di R. D'Alimonte, C. Fusaro, Bologna 2008, e in *Il finanziamento della politica*, a cura di F. Biondi, G. Tarli Barbieri, Napoli 2016.

ben potessero svolgere autonomamente larghissima parte dell'attività legislativa, anche in sostituzione completa delle assemblee (e spesso ignorando persino gli indirizzi governativi, specie quando incerti e frammentati): come è noto, nelle prime dieci legislature repubblicane la maggior parte delle leggi fu approvata (in almeno un ramo del Parlamento) direttamente dalle commissioni permanenti in sede deliberante o legislativa¹¹.

Un'ulteriore dimostrazione di questo successo del *cleavage* partitico e dei gruppi parlamentari è rappresentata dalla stessa evoluzione dei regolamenti di Camera e Senato. Questa si è realizzata, almeno finché si è potuta realizzare, nei primi 40 anni dell'esperienza parlamentare repubblicana, in piena coerenza con i presupposti fissati nel 1920.

Già negli anni '50 e quindi con maggiore chiarezza con i nuovi regolamenti approvati in parallelo dalla Camera e dal Senato nel 1971, e poi ancora con le progressive riforme di questi ultimi, specie negli anni '80 e '90, si è posta in essere una progressiva razionalizzazione ed accelerazione dei processi decisionali che ha fatto leva soprattutto sulla dimensione del gruppo parlamentare. Sia la programmazione dei lavori, sia il contingentamento dei tempi, sia, più di recente, e alla sola Camera, la segnalazione degli emendamenti da parte dei gruppi¹² sono tutti esempi di istituti nuovi rispetto al parlamentarismo liberale di impronta individualistica, i quali si sono affermati appunto facendo leva sulla dimensione del gruppo parlamentare e sull'organo che ne riunisce i presidenti, e che è presieduto dal Presidente di Assemblea, la Conferenza dei capigruppo (protagonista, negli anni, di un significativo *enlargement of function*)¹³.

Per dirla in termini semplificati, ogni volta che si è inteso modernizzare l'istituzione parlamentare lo si è fatto incrementando le funzioni dei gruppi, alla Camera come al Senato (seppure spesso seguendo vie non perfettamente coincidenti). Il processo di innovazione dei regolamenti parlamentari sembra però essersi rallentato sul finire degli anni '90, per poi bloccarsi quasi completamente nel nuovo secolo. Vediamo di accennare brevemente alle ragioni di ciò.

¹¹ Cfr., per tutti, C. De Micheli, L. Verzichelli, *Il parlamento*, Bologna 2004, spec. p. 197.

¹² Per un'analisi di questi istituti sia consentito rinviare a L. Gianniti, N. Lupo, *Corso di diritto parlamentare*, II ed., Bologna 2013. Con specifico riferimento ai gruppi cfr. A. Sandomenico, A. Placanica, *Le funzioni dei gruppi parlamentari*, in: *Rappresentanza politica, gruppi parlamentari, partiti. II. Il contesto italiano*, a cura di S. Merlini, Torino 2004, p. 19 s.

¹³ Cfr. V. Di Ciolo, L. Ciaurro, *Il diritto parlamentare nella teoria e nella pratica*, V ed., Milano 2013, p. 316 s.

4. LA CESURA DEL 1993 E L'INCERTO BIPOLARISMO

Dal 1993 in avanti, con la crisi dei partiti politici e l'adozione di un sistema elettorale prevalentemente maggioritario e a collegi uninominali, il quadro è cambiato piuttosto drasticamente. Nel 1993, come è noto, si è verificata una forte discontinuità nel sistema politico italiano: nessuno dei partiti protagonisti dell'Assemblea costituente è sopravvissuto all'azione congiunta di Tangentopoli, della fine del muro di Berlino, del trattato di Maastricht e del cambio di legge elettorale.

Di questa discontinuità, però, si è preso atto, nel sistema istituzionale, solo parzialmente e in modo spesso contraddittorio, nel corso del lungo ventennio successivo. In particolare, si è sì abbandonato il sistema elettorale proporzionale, a seguito di un referendum abrogativo svoltosi nel 1993, in favore di una legge elettorale basata su collegi uninominali, ma ci si è assicurati che questa conservasse una significativa quota proporzionale, idonea a permettere comunque una "conta" tra i diversi partiti in lizza.

La legge elettorale è stata poi abbandonata e integralmente riscritta nel 2005, proprio quando il sistema partitico stava faticosamente assestandosi lungo una logica bipolare, in favore di un sistema a base proporzionale, ma, alla Camera, con premio di maggioranza attribuito a livello nazionale e quindi *majority assuring*. Salvo poi riscontrarne i problemi strutturali – legati anche alla sua applicazione ad un bicameralismo paritario – nelle elezioni del 2013 e dover prendere atto della sua incostituzionalità, dichiarata dalla Corte costituzionale con la sentenza n. 1 del 2014, in quanto, prevedendo un premio di maggioranza senza alcuna soglia minima per ottenerlo e non consentendo agli elettori di esprimere la propria preferenza sui candidati da eleggere, risultava sproporzionata e contrastante con le disposizioni costituzionali sul diritto di voto¹⁴.

Pur in un contesto di frequenti e profondi cambiamenti delle leggi elettorali, non si sono portate a termine né riforme costituzionali volte a codificare e in qualche modo a riequilibrare, con i dovuti contrappesi, la svolta maggioritaria, e nemmeno, come si è accennato, revisioni complessive o organiche dei regolamenti di Camera e Senato. La sola parziale eccezione – legata al percorso di riforma costituzionale che si intraprese in contemporanea, ma che non giunse a buon fine – è rappresentata dalla riforma del regolamento della Camera del 1997, che ha messo a regime i meccanismi della programmazione dei lavori

¹⁴ Per un quadro aggiornato cfr. F. Biondi, G. Rivosecchi, *Le forme della rappresentanza e il sistema dei partiti*, in: *Vent'anni di Costituzione (1993–2013). Dibattiti e riforme nell'Italia tra due secoli*, a cura di S. Sicardi, M. Cavino, L. Imarisio, Bologna 2015, p. 161 s., spec. 191 s.

e del contingentamento dei temi¹⁵, ma che proprio sulla disciplina relativa ai gruppi parlamentari ha registrato una significativa battuta di arresto, con la mancata approvazione di una proposta avanzata dal Presidente Violante volta a limitare la formazione di nuovi gruppi in corso di legislatura¹⁶.

Ciò ha fatto sì che siano rimaste inalterate, in entrambi i regolamenti, le regole per la formazione dei gruppi parlamentari, le quali perciò, ai fini dei criteri individuati per consentire la formazione dei gruppi “in deroga” o “autorizzati”, fanno riferimento, alla Camera come al Senato, a leggi elettorali da tempo non più in vigore¹⁷.

Due sole sono state le innovazioni principali. Da un lato, alla Camera nel 1997, quale unico residuo della riforma fallita, si è consentita la formazione di componenti politiche in seno al gruppo misto, allo scopo di renderlo più “governabile”, ma così finendo per introdurre un ulteriore incentivo alla frammentazione¹⁸. Dall’altro, presso Camera e Senato, si sono introdotte, alla fine del 2012, sulla scorta di alcuni scandali nella gestione finanziaria di un paio di gruppi parlamentari, oltre che dell’avanzare della c.d. “antipolitica”, all’immediata vigilia delle elezioni del 2013, norme sul funzionamento interno e sulla trasparenza dei bilanci dei medesimi gruppi¹⁹. Con l’occasione, nel solo regolamento della Camera, si è altresì inserita una ambigua definizione dei gruppi parlamentari – qualificati al tempo stesso come “associazione di deputati” e, subito dopo, come “soggetti necessari al funzionamento della Camera” – entrando perciò, ma senza

¹⁵ Per un’analisi di quella riforma, cfr., a caldo, G. Rivosecchi, *Regolamenti parlamentari e forma di governo nella XIII legislatura*, Milano, 2002, spec. p. 21 s.; e, a dieci anni di distanza, *Il Parlamento del bipolarismo. Un decennio di riforme dei regolamenti delle Camere. Il Filangieri. Quaderno n. 2007*, a cura di V. Lippolis, Napoli, 2008.

¹⁶ La vicenda è ripercorsa da V. Cozzoli, *I gruppi parlamentari nella transizione del sistema politico-istituzionale. Le riforme regolamentari della Camera dei deputati nella XIII legislatura*, Milano 2002, spec. p. 94 s. Cfr. anche Id., *Parliamentary Groups in the Evolving Italian Political System*, in: *Duquesne Law Review* 2014, n. 1, p. 177 s.

¹⁷ Cfr. N. Lupo, *I gruppi parlamentari nel parlamentarismo maggioritario*, in: *Democrazia e diritto* 2009, n. 3–4, p. 83 s.

¹⁸ Cfr., tra gli altri, V. Cozzoli, F. Castaldi, *I gruppi parlamentari alla Camera dei deputati tra rappresentanza democratica e funzionalità politico-parlamentare*, in: *Il Parlamento del bipolarismo...*, p. 339 s., spec. 357 s., e A. Ciancio, *I gruppi parlamentari. Studio intorno a una manifestazione del pluralismo politico*, Milano 2008.

¹⁹ Cfr. F. Biondi, *Disciplina dei gruppi parlamentari e controlli sui bilanci: osservazioni alle recenti modifiche ai regolamenti di Camera e Senato*, in: www.osservatoriosullefonti.it, 2012, n. 3, e T.F. Giupponi, *Finanziamento dei gruppi parlamentari, autonomia contabile e regime dei controlli interni nella riforma dei regolamenti di Camera e Senato*, in: *Il finanziamento della politica...*, p. 275 s.

risolverla, nell'annosa questione della natura giuridica dei gruppi parlamentari²⁰. In parallelo, si è – non a caso, soltanto in quest'ultima fase – intervenuti sul finanziamento dei partiti e sullo stesso ordinamento dei partiti politici, in “piena” attuazione dell'art. 49 Cost.

Al tempo stesso, dal 1993 in poi, l'appartenenza a un partito e a un gruppo parlamentare è diventata meno significativa – anche perché i partiti si sono de-ideologizzati e sono andati assumendo caratteri e confini decisamente meno stabili – e, parallelamente, la legislazione in commissione si è ridotta ad un fenomeno di marginale importanza, quantitativa e qualitativa. Nonostante leggi elettorali che consegnavano in mano ai partiti la definizione delle candidature alle elezioni, la perdita di peso dei partiti in Parlamento e nella società è risultata essere notevolissima.

Tuttavia, la scarsa stabilità del sistema elettorale, la mancata riforma costituzionale, soprattutto riguardo all'assetto del bicameralismo – della cui ridefinizione si discute, in Parlamento, almeno a partire dal 1982 – non hanno incoraggiato l'adattamento delle regole di diritto parlamentare ai mutamenti nel frattempo intervenuti nella forma di Stato e nella forma di governo, impedendo di trarre le relative conseguenze sulle modalità di funzionamento della rappresentanza parlamentare.

Il segno più evidente di tutto ciò è stato un'elevatissima “mobilità” dei parlamentari: il numero dei cambiamenti di gruppo si è andato accrescendo in modo straordinario nelle ultime cinque legislature, a dimostrazione del disagio che i parlamentari incontrano nell'aderire appieno e nell'identificarsi appieno in una logica di gruppo; al tempo stesso, si sono moltiplicati i gruppi nati in corso di legislatura, spesso senza neppure una precisa corrispondenza con partiti e movimenti politici, a dimostrazione invece della ineludibilità, *rebus sic stantibus*, della dimensione del gruppo parlamentare nell'attuale Parlamento²¹.

²⁰ Così l'art. 14, comma 01, del regolamento della Camera, su cui cfr., tra gli altri, E. Griglio, *La natura giuridica dei gruppi consiliari: dal parallelismo all'asimmetrica con i gruppi parlamentari*, in *Rassegna parlamentare*, n. 2, 2015, p. 331 s.

²¹ Per analisi di questi fenomeni cfr. C. De Caro, *I gruppi parlamentari nella XII legislatura*, in *Rassegna parlamentare*, 1996, n. 2, p. 351 s., S. Curreri, *Rappresentanza politica e mobilità parlamentare*, in: *Percorsi e vicende attuali della rappresentanza e della responsabilità politica*, a cura di N. Zanon, F. Biondi, Milano 2001, p. 189 s. e F. Cazzola, *Migranti di lusso: i parlamentari tra crisi di coscienza e trasformismo*, in: *La politica come scienza: scritti in onore di Giovanni Sartori*, a cura di S. Passigli, Firenze 2015, p. 145 s. Si veda anche, più specificamente, la relazione di Elena Griglio, in questo *Colloquio*.

5. LE TRASFORMAZIONI DELLA RAPPRESENTANZA POLITICA E LE PROSPETTIVE APERTE DALLA POSSIBILE RIFORMA DEL BICAMERALISMO

Se ci sia e, nel caso, quale sia una via di uscita rispetto a questa situazione è difficile da dire. Le trasformazioni in essere sono profonde e, come mostrano ad esempio, per un verso, la recente vicenda sviluppatasi nel Parlamento inglese dell'EVEL-English Votes for English Laws²², e, per altro verso, il dibattito circa la differenziazione all'interno del Parlamento europeo in risposta ad un'Unione europea sempre più asimmetrica²³, sono gli stessi principi-cardine della rappresentanza politica ad essere posti sempre più spesso in discussione.

In questo quadro, qualche importante momento di innovazione potrà forse venire dalla riforma costituzionale del bicameralismo, approvata definitivamente dalle Camere nell'aprile 2016 e attualmente in attesa di essere confermata o meno con un referendum costituzionale.

In particolare, sarà interessante comprendere quale sarà il *cleavage* dominante all'interno del nuovo Senato della Repubblica, che ora è configurato come organo "rappresentativo delle istituzioni territoriali", i cui componenti sono eletti indirettamente dai Consigli regionali (74 tra i consiglieri regionali e 21 tra i sindaci). Il *cleavage* politico con ogni probabilità continuerà ad esistere, ma – perché il nuovo Senato abbia un senso e sia in grado di esercitare le funzioni che gli sono attribuite, a partire da quella di "raccordo" tra Stato e autonomie territoriali, che ne riassume la stessa ragion d'essere – dovrà convivere con quello territoriale e con quello istituzionale, secondo dinamiche ancora tutte da comprendere, e che saranno fortemente influenzate dalle opzioni compiute dal nuovo regolamento del Senato, oltre che dalla legge statale che disciplinerà l'elezione dei senatori da parte dei consigli regionali²⁴.

²² Sull'EVEL e sulle sue prime applicazioni cfr. B. Guastafarro, *Disowning Edmund Burke? The constitutional implications of EVEL on political representation*, in: <https://ukconstitutionallaw.org/2016/05/02/barbara-guastafarro-disowning-edmund-burke-the-constitutional-implications-of-evel-on-political-representation/>, 2016.

²³ Su questo dibattito cfr. European Parliament, *Challenges of multi-tier governance in the European Union. Effectiveness, efficiency and legitimacy. Compendium of Notes*, 2013, su [http://www.europarl.europa.eu/RegData/etudes/etudes/join/2013/474438/IPOL-AFCO_ET\(2013\)474438_EN.pdf](http://www.europarl.europa.eu/RegData/etudes/etudes/join/2013/474438/IPOL-AFCO_ET(2013)474438_EN.pdf). In dottrina, cfr. E. Griglio, N. Lupo, *Towards an Asymmetric European Union, Without an Asymmetric European Parliament*, LUISS Guido Carli School of Government Working Paper No. 20, 2014 (<http://sog.luiss.it/ricerca/working-papers>) e C. Fasone, *Il parlamento europeo nell'Unione asimmetrica*, in *Il sistema parlamentare euro-nazionale. Lezioni*, a cura di A. Manzella, N. Lupo, Torino, 2014, p. 51 s.

²⁴ *Amplius*, cfr., volendo, N. Lupo, *La composizione del nuovo Senato e la sua (ancora)*

In definitiva, ci si può domandare se non sia giunto il tempo di iniziare a distaccarsi dal modello del gruppo parlamentare così come lo abbiamo conosciuto ormai quasi un secolo or sono, per provare ad adottare nuove modalità di organizzazione del lavoro parlamentare, profondamente differenziate tra una Camera pienamente politico-partitica e un Senato che, pur restando organo politico, sarà chiamato anzitutto a dare voce alle istituzioni territoriali. Si tratta, in fondo, non certo di tornare – come pure si è ipotizzato – al sistema degli uffici²⁵; bensì, di immaginare regole e forme di organizzazione che tendano a dare rilievo nella dinamica parlamentare a quell'assetto “a identità multiple” che sempre più chiaramente caratterizza i cittadini-elettori, e che in qualche misura è inevitabile che si rifletta anche nella vita dell'istituzione che quelle identità è chiamata a rappresentare.

BIBLIOGRAFIA:

- Bettinelli E., *All'origine della democrazia dei partiti. La formazione del nuovo ordinamento elettorale nel periodo costituente (1944–1948)*, Milano 1982.
- Bin R., *Rappresentanza e Parlamento. I gruppi parlamentari e i partiti*, in: *La democrazia dei partiti e la democrazia nei partiti*, a cura di S. Merlini, Firenze 2009.
- Biondi F., *Disciplina dei gruppi parlamentari e controlli sui bilanci: osservazioni alle recenti modifiche ai regolamenti di Camera e Senato*, in: www.osservatoriosullefonti.it, 2012, n. 3.
- Biondi F., Rivosecchi G., *Le forme della rappresentanza e il sistema dei partiti*, in: *Vent'anni di Costituzione (1993–2013). Dibattiti e riforme nell'Italia tra due secoli*, a cura di S. Sicardi, M. Cavino, L. Imarisio, Bologna 2015.
- Biondi F., Tarli Barbieri G., *Il finanziamento della politica*, Napoli 2016.
- Cazzola F., *Migranti di lusso: i parlamentari tra crisi di coscienza e trasformismo*, in: *La politica come scienza: scritti in onore di Giovanni Sartori*, a cura di S. Passigli, Firenze 2015.
- Ciancio A., *I gruppi parlamentari. Studio intorno a una manifestazione del pluralismo politico*, Milano 2008.

incerta natura, in *Italian papers on Federalism*, n. 3, 2015 (<http://italianpapersonfederalism.is-sirfa.cnr.it/la-composizione-del-nuovo-senato-e-la-sua-ancora-incerta-natura.html>). Cfr. anche F. Fabrizio, *Partiti politici e gruppi parlamentari ai tempi delle riforme*, in: www.federalismi.it, 22 aprile 2015, spec. p. 19 s.

²⁵ In questo senso, invece, cfr. R. Dickmann, *Appunti sul ruolo del Senato nel nuovo Parlamento repubblicano*, in: www.federalismi.it, 10 febbraio 2016, p. 5 s.

- Cotta M., *Partitocracy. Parties and their Critics in Italian Political Life*, in: *The Oxford Handbook of Italian Politics*, edited by E. Jones and G. Pasquino, Oxford 2016.
- Cozzoli V., Castaldi F., *I gruppi parlamentari alla Camera dei deputati tra rappresentanza democratica e funzionalità politico-parlamentare*, in: *Il Parlamento del bipolarismo. Un decennio di riforme dei regolamenti delle Camere. Il Filangieri. Quaderno n. 2007*, a cura di V. Lippolis, Napoli 2008.
- Cozzoli V., *I gruppi parlamentari nella transizione del sistema politico-istituzionale. Le riforme regolamentari della Camera dei deputati nella XIII legislatura*, Milano 2002.
- Cozzoli V., *Parliamentary Groups in the Evolving Italian Political System*, in: *Duquesne Law Review* 2014, n. 1.
- Curreri S., *La procedura di revisione dei regolamenti parlamentari*, Padova 1995.
- Curreri S., *Rappresentanza politica e mobilità parlamentare*, in: *Percorsi e vicende attuali della rappresentanza e della responsabilità politica*, a cura di N. Zanon, F. Biondi, Milano 2001.
- D'Alimonte R., Fusaro C. (a cura di), *La legislazione elettorale italiana. Come migliorarla e perché*, Bologna 2008.
- De Caro C., *I gruppi parlamentari nella XII legislatura*, in *Rassegna parlamentare*, 1996, n. 2.
- De Micheli C., Verzichelli L., *Il parlamento*, Bologna 2004.
- Di Ciolo V., Ciaurro L., *Il diritto parlamentare nella teoria e nella pratica*, V ed., Milano 2013.
- Dickmann R., *Appunti sul ruolo del Senato nel nuovo Parlamento repubblicano*, in: www.federalismi.it, 10 febbraio 2016.
- Fabrizzi F., *Partiti politici e gruppi parlamentari ai tempi delle riforme*, in: www.federalismi.it, 22 aprile 2015, spec.
- Fasone C., *Il parlamento europeo nell'Unione asimmetrica*, in *Il sistema parlamentare euro-nazionale. Lezioni*, a cura di A. Manzella, N. Lupo, Torino 2014.
- Fasone C., *Sistemi di commissioni parlamentari e forme di governo*, Padova 2012.
- Florida G. G., *Il regolamento parlamentare nel sistema delle fonti*, Milano 1986.
- Gianfrancesco E., *Uffici e Commissioni nel diritto parlamentare del periodo statutario*, in: *Parlamento e storia d'Italia. II. Procedure e politiche*, a cura di V. Casamassima, A. Frangioni Pisa 2016.
- Gianniti L., Lupo N., *Corso di diritto parlamentare*, II ed., Bologna 2013.
- Griglio E., *La natura giuridica dei gruppi consiliari: dal parallelismo all'asimmetrica con i gruppi parlamentari*, in *Rassegna parlamentare*, n. 2, 2015.
- Griglio E., Lupo N., *Towards an Asymmetric European Union, Without an Asymmetric European Parliament*, LUISS Guido Carli School of Government Working Paper No. 20, 2014 (<http://sog.luiss.it/it/ricerca/working-papers>).

- Guastaferrò B., *Disowning Edmund Burke? The constitutional implications of EVEL on political representation*, in: <https://ukconstitutionallaw.org/2016/05/02/barbara-guastaferrò-disowning-edmund-burke-the-constitutional-implications-of-evel-on-political-representation/>, 2016.
- Lippolis V. (a cura di), *Il Parlamento del bipolarismo. Un decennio di riforme dei regolamenti delle Camere. Il Filangieri. Quaderno n. 2007*, Napoli 2008.
- Lupo N., *I gruppi parlamentari nel parlamentarismo maggioritario*, in: *Democrazia e diritto* 2009.
- Lupo N., *La composizione del nuovo Senato e la sua (ancora) incerta natura*, in *Italian papers on Federalism*, n. 3, 2015 (<http://italianpapersonfederalism.issirfa.cnr.it/la-composizione-del-nuovo-senato-e-la-sua-ancora-incerta-natura.html>).
- Manzella A., *Governo e Parlamento dopo il 1994*, in: *L'Italia contemporanea dagli anni Ottanta a oggi. III. Istituzioni e politica*, a cura di S. Colarizi, A. Giovagnoli, P. Pombeni, Roma 2014.
- Orsina G., *L'organizzazione politica nelle Camere della proporzionale*, in: *Il partito politico dalla grande guerra al fascismo. Crisi della rappresentanza e riforma dello Stato nell'età dei sistemi politici di massa (1918–1925)*, a cura di F. Grassi Orsini, G. Quagliariello, Bologna 1996.
- Rivosecchi G., *Regolamenti parlamentari e forma di governo nella XIII legislatura*, Milano 2002.
- Rossi F., *I regolamenti del Senato regio (1848–1900): storia, norme e prassi*, Soveria Mannelli 2013.
- Sandomenico A., Placanica A., *Le funzioni dei gruppi parlamentari*, in: *Rappresentanza politica, gruppi parlamentari, partiti. II. Il contesto italiano*, a cura di S. Merlini, Torino 2004.
- Scoppola P., *La Repubblica dei partiti. Profilo storico della democrazia in Italia (1945–1990)*, Bologna 1991.

