



**Adolfo Russo\***

## **Dopo la riforma: I gruppi parlamentari al Senato nella XVIII legislatura\*\***

SOMMARIO: 1. Premessa. 2. Le ragioni di una riforma della disciplina dei gruppi parlamentari 3. Come si è arrivati alla riforma. 4. Le novità nella disciplina dei gruppi parlamentari e le altre modifiche connesse. 4.1. La costituzione dei gruppi parlamentari: l'introduzione del requisito politico. 4.2. Le sanzioni per il parlamentare che cambia gruppo. 4.3. Le altre modifiche connesse. 5. Il primo caso di (non) applicazione delle nuove norme sulla formazione dei gruppi: La nascita di «Italia Viva – P.S.I.». 5.1 Perché si tratta di una violazione del Regolamento. 5.2. E se il detentore del simbolo esce dal gruppo? Il (mancato) caso Nencini. 6. La formazione del gruppo «Europeisti – MAIE – Centro Democratico». 7. Alcune considerazioni. 8. Conclusioni.

### **1. Premessa.**

L'«insperato miracolo»<sup>1</sup> dell'approvazione definitiva, il 20 Dicembre 2017<sup>2</sup>, di una «Riforma organica del Regolamento del Senato»<sup>3</sup> è stata accolta con interesse e (moderata) soddisfazione da parte di addetti ai lavori e di una parte, maggioritaria, della dottrina. In effetti, non mancano ragioni che giustifichino questo tipo di reazioni. Al contrario, nonostante si sia lavorato con molta fretta<sup>4</sup> a causa della imminente scadenza della legislatura<sup>5</sup> e si sia ritenuto di procedere solo sugli aspetti che raccoglievano il consenso unanime delle principali forze politiche<sup>6</sup> tralasciando quelli maggiormente problematici, la riforma contiene

\* Dottorando di ricerca in Diritto pubblico, comparato e internazionale – Teoria dello Stato e Istituzioni politiche comparate, Sapienza Università di Roma.

\*\* Contributo sottoposto a *double blind peer review*.

<sup>1</sup> La definizione si deve all'ex Presidente della Repubblica Giorgio Napolitano che l'ha utilizzata in una lettera inviata al Relatore del progetto di riforma del Regolamento, il Sen. Calderoli, il quale ne ha dato lettura in Assemblea. *XVII Legislatura, Senato della Repubblica, Assemblea, Resoconto stenografico*, seduta n. 919, 20 dicembre 2017.

<sup>2</sup> La pubblicazione in Gazzetta Ufficiale è avvenuta il 19 gennaio successivo, mentre l'entrata in vigore, come previsto dalla riforma stessa, è coinciso con il primo giorno della XVIII legislatura.

<sup>3</sup> Si tratta di una auto-definizione data dallo stesso testo della proposta di modifica del Regolamento (A.S. Doc. II, n. 38/XVII)

<sup>4</sup> Sottolinea, criticamente, questo aspetto M. PODETTA, *La proposta di riforma regolamentare all'esame del Senato. Gli inadeguati colpi di acceleratore di fine legislatura*, in *Nomos. Le attualità del diritto*, n. 3-2017, 5-6.

<sup>5</sup> Come già detto l'approvazione definitiva della riforma è avvenuta il 20 dicembre 2017, otto giorni prima che il Presidente della Repubblica firmasse il decreto di scioglimento delle camere, il 28 dicembre 2017.

<sup>6</sup> Qui inteso come quelle allora maggiormente rappresentate in Parlamento. Nello specifico PD, M5S, FI, LN.

indubbi profili di novità, la cui applicazione potrebbe dispiegare rilevanti effetti sull'organizzazione dei lavori della nostra Camera alta e, a cascata, su tutto il sistema, financo sulla forma di governo. Nello specifico, rispetto alla forma di governo, particolare rilievo assumono le norme riguardanti la disciplina dei gruppi parlamentari<sup>7</sup> che pur, com'è noto, non esaurendo l'ambito d'intervento della riforma, certamente ne costituiscono «la parte più significativa, tanto sul piano politico quanto su quello sistematico»<sup>8</sup>. A distanza di poco meno di quattro anni dall'entrata in vigore di queste norme, avvenuta contestualmente all'inizio della travagliata legislatura in corso, è possibile osservarne le prime applicazioni e tentare di renderne alcune (necessariamente parziali) valutazioni. Nel compiere quest'operazione non si può prescindere da una preventiva analisi del testo della riforma limitatamente alle novità riguardanti la disciplina dei gruppi parlamentari. Inoltre, si ritiene utile allargare la predetta analisi al contesto politico-costituzionale nel quale è avvenuta l'approvazione della riforma regolamentare oltretutto all'*iter* parlamentare che l'ha caratterizzata, al fine di comprendere meglio le ragioni che hanno spinto gli attori istituzionali e politici ad agire in tal senso e le complessità che inevitabilmente accompagnano un processo riformatore in tale ambito.

## ***2. Le ragioni di una riforma della disciplina dei gruppi parlamentari.***

Le ragioni per cui, nel tempo, in ambito dottrinario e politico si è discusso – e si continua a farlo - di una riforma della disciplina dei gruppi parlamentari sono molteplici. Com'è noto, nel nostro ordinamento tradizionalmente l'unico requisito richiesto per la formazione dei gruppi parlamentari è stato quello meramente numerico; complice il progressivo indebolimento del sistema partitico, ciò ha comportato conseguenze negative per quanto riguarda il buon andamento dei lavori parlamentari (in ragione di una eccessiva frammentazione politica) e la rappresentatività dell'attività politico-parlamentare svolta (a causa di un legame sempre meno diretto tra i gruppi presenti in Parlamento e i partiti esistenti nella società). Queste criticità hanno imposto una riflessione sull'effettivo funzionamento delle istituzioni parlamentari in particolare in relazione al rapporto tra il singolo parlamentare, il partito e il gruppo, nonché sulla ricerca di un nuovo punto di equilibrio tra i principi di rappresentanza politica e di divieto di mandato imperativo.

Non solo, con particolare riferimento alla disciplina dei gruppi, una riforma dei regolamenti parlamentari è stata spesso - e a ragione - indicata come il terzo elemento, talvolta sottovalutato, di un processo riformatore complessivo del nostro politico-istituzionale, laddove gli altri due

<sup>7</sup> «Astrattamente, i limiti alla mobilità parlamentare e alla costituzione dei gruppi costituiscono, senza dubbio, una forma di influenza del diritto parlamentare sul sistema dei partiti e sulla forma di Governo. [...] Tali misure, perciò, possono rientrare in quella che è stata definita la dimensione parlamentare della razionalizzazione della forma di Governo». A. CONTIERI, *La nuova disciplina dei Gruppi parlamentari a seguito della riforma del regolamento del Senato*, in *Forum di Quaderni costituzionali*, n.3, 2018, 13, il quale a sua volta cita R. IBRIDO, *La dimensione parlamentare della razionalizzazione*, in *Rassegna parlamentare*, n. 3, 2010, 533 ss.

<sup>8</sup> N. LUPO, *Le nuove regole sui gruppi (ma solo al Senato) / 1*, in *Quaderni costituzionali*, n. 1/2018, 178-179.

elementi sono la riforma del sistema elettorale e una riforma costituzionale che incida sul funzionamento della forma di governo.

Come può già risultare evidente, dunque, le problematiche e i principi coinvolti sono di prim'ordine e talvolta in parziale contraddizione tra loro; progressivamente emergeranno anche nel testo che segue.

### 3. Come si è arrivati alla riforma del dicembre 2017.

Come anticipato nel paragrafo precedente, di riforma dei regolamenti parlamentari si discute ormai da molto tempo, almeno sin dalla XIII legislatura quando il tema si legava indissolubilmente al tentativo di completare la transizione ad un sistema compiutamente maggioritario<sup>9</sup>. In questo senso, un tentativo, non risolutivo<sup>10</sup>, fu effettuato dalla Camera dei deputati con la riforma regolamentare del 1997, mentre il Senato tentò di adattarsi alla nuova stagione maggioritaria senza intervenire direttamente sul testo del proprio regolamento<sup>11</sup>. Successivamente, complice il fallimento dei progetti di riforma costituzionale nel frattempo intervenuti, si ritornò a prendere in considerazione l'ipotesi di una riforma dei regolamenti a 'Costituzione invariata'<sup>12</sup>.

Nella XVI legislatura furono presentate diverse proposte di riforma regolamentare in entrambe le Camere e da entrambe le parti politiche, a testimonianza del fatto che il tema fosse all'ordine del giorno e che nella coscienza degli attori politici<sup>13</sup> fosse ormai ritenuto maturo il tempo di portare a termine questo processo. Alla Camera dei deputati le proposte dotate di respiro complessivo furono quelle presentate a prima firma Versace (A.C. Doc II, n. 14/XVI) e soprattutto Cicchitto (A.C. Doc II, n. 3/XVI) e Bressa (A.C. Doc II, n. 9/XVI) mentre anche altre tre proposte, a prima firma Veltroni (A.C. Doc II, n. 1/XVI), Volontè (A.C. Doc II, n. 2/XVI) e Milo (A.C. Doc II, n. 6/XVI), avevano come oggetto modifiche in materia di costituzione dei gruppi parlamentari<sup>14</sup>. Tuttavia, nessuna di queste proposte è stata approvata, né

<sup>9</sup> A. CARBONI, M. MAGALOTTI, *Prime osservazioni sulla riforma organica del Regolamento del Senato*, in *federalismi.it*, n. 1/2018, 3.

<sup>10</sup> Anche a causa del naufragio del parallelo tentativo di riforma costituzionale portato avanti dalla cd. «Bicamerale D'Alema». In F. LANCHESTER, *La riforma del Regolamento della Camera dei deputati*, in S. PANUNZIO (a cura di), *I costituzionalisti e le riforme*, Milano, Giuffrè, 1998, 240, l'Autore evidenzia come la mancata approvazione della riforma costituzionale abbia determinato uno 'strabismo' della novella regolamentare.

<sup>11</sup> A. CARBONI, M. MAGALOTTI, *Prime osservazioni sulla riforma organica del Regolamento del Senato*, *op. cit.*, 3.

<sup>12</sup> Sulla (relativa) indipendenza dei regolamenti parlamentari al *fait majoritaire* si veda S. CURRERI, *Gruppi politici, libertà di mandato e norme antitransfughismo*, in *federalismi.it*, n. 6/2017, 10: «La convinzione secondo cui le riforme dei regolamenti parlamentari siano subordinate alla revisione della Costituzione non considera adeguatamente invece che esse possono in certa misura costituire una variabile indipendente, poiché i regolamenti parlamentari sono innanzitutto chiamati a rispondere ad un'esigenza di buon andamento dei lavori parlamentari che non necessariamente dipende dal tipo di curvatura della forma di governo».

<sup>13</sup> Che si andava ad aggiungere a quella già matura da tempo della dottrina, che infatti riservò notevole attenzione a queste proposte. Tra gli altri si vedano i contributi contenuti in E. GIANFRANCESCO, N. LUPO (a cura di), *La riforma dei regolamenti parlamentari al banco di prova della XVI legislatura*, Roma, Luiss University Press, 2009. In particolare, sui gruppi parlamentari, si veda il contributo di M. RUBECHI, *Dai partiti ai gruppi parlamentari: le proposte di modificazione dei regolamenti delle Camere nella XVI Legislatura*.

<sup>14</sup> È interessante notare come in materia di gruppi parlamentari, a parte l'ultima avente ad oggetto i soli gruppi in deroga, tutte le proposte citate, pur con alcune non trascurabili differenze, sono accumulate dalla stessa *ratio*, quella di fare realmente

tantomeno discussa in sede di Giunta per il Regolamento anche a causa del complesso contesto politico-economico che ha caratterizzato l'ultima parte di quella legislatura, il quale comunque non ha impedito, anzi, in certa misura probabilmente ha favorito, l'approvazione di modifiche relative alla disciplina dei contributi ai gruppi parlamentari<sup>15</sup>. Al Senato furono numerosissime le proposte di riforma regolamentare presentate nel corso della legislatura, sia di respiro complessivo<sup>16</sup> sia quelle aventi ad oggetto la sola disciplina dei gruppi parlamentari (in alcuni casi accompagnata da altre questioni)<sup>17</sup>. Pur se con lo stesso esito che nell'altro ramo del Parlamento, al Senato l'esame di queste proposte è andato molto più avanti; nella seduta della Giunta per il Regolamento del 13 gennaio 2009 il Presidente Renato Schifani nominò due relatori bipartisan, i senatori Quagliariello e Zanda, con il mandato di redigere una nuova proposta che riassume in sé gli orientamenti maggioritari emersi dalle varie proposte presentate e che potesse ottenere il maggior consenso possibile. Il risultato fu l'elaborazione di una nuova proposta di «Riforma organica del Regolamento del Senato» a firma dei relatori presentata il 2 febbraio 2012, che assumeva a riferimento i testi precedentemente presentati di cui questi ultimi erano co-firmatari. Nella seduta della Giunta del Regolamento del 16 febbraio 2012 la proposta dei relatori fu assunta come testo base per la discussione che proseguì in altre tre sedute della Giunta stessa (7 marzo, 15 marzo e 19 luglio 2012) per poi arrestarsi per le stesse ragioni precedentemente esposte a proposito dell'esame alla Camera dei deputati. Successivamente, come nell'altro ramo del Parlamento, la discussione riguardo le riforme regolamentari si concentrò solo sul tema dei contributi ai gruppi parlamentari culminando nell'approvazione di un testo di modifica degli artt. 15 e 16 del Regolamento del Senato<sup>18</sup>.

Nella XVII legislatura il tema di una riforma complessiva dei regolamenti parlamentari fu da subito affrontato in entrambe le Camere tanto da essere all'ordine del giorno sin dalla prima riunione delle rispettive Giunte per il Regolamento<sup>19</sup>. Alla Camera, il 30 maggio 2013, si procedette alla nomina di un gruppo di lavoro presso la Giunta per il Regolamento ampiamente

---

di questi la proiezione dei partiti in Parlamento attraverso l'introduzione di un requisito politico, in aggiunta quello numerico, per la loro costituzione. Con qualche eccezione, lo stesso può dirsi per le numerose proposte presentate nella stessa legislatura (XVI) al Senato. Com'è noto, questa stessa *ratio* è quella che sarà poi accolta nella «Riforma organica del Regolamento del Senato» approvata nella legislatura successiva (XVII).

<sup>15</sup> Il testo che poi è stato approvato è stato presentato su iniziativa della stessa Giunta per il Regolamento, tuttavia in precedenza erano state già presentate due proposte di riforma in materia a prima firma De Girolamo (A.C. Doc. II, n. 17/XVI) e Colucci (A.C. Doc. II, n.22/XVI)

<sup>16</sup> Si fa riferimento alle proposte a prima firma Gasparri e Quagliariello (A.S. Doc. II, n. 6/XVI); Bellisari, Li Gotti, Pardi (A.S. Doc. II, n. 12/XVI); Zanda (A.S. Doc. II, n. 13/XVI); Lauro (A.S. Doc. II, N. 21/XVI), cui, come vedremo, si aggiungerà la proposta di mediazione Quagliariello-Zanda (A.S. Doc. II, n. 29/XVI).

<sup>17</sup> Si fa riferimento alle proposte a prima firma Negri (A.S. Doc. II, n. 1/XVI); Finocchiaro (A.S. Doc. II, n. 3/XVI); Caruso (A.S. Doc. II, n.7/XVI); D'Alia (A.S. Doc. II, n. 14/XVI) e Astore (A.S. Doc. II, n. 31/XVI).

<sup>18</sup> «Modifica agli articoli 15 e 16 del Regolamento del Senato e introduzione dell'articolo 16-bis, in materia di statuto e contributi ai Gruppi parlamentari». Sul tema erano state presentate quattro proposte di modifica (gli A.S. Doc. II, n. 34 – 35 – 36 – 37) poi accorpate in un unico testo a partire dal Doc. II, n. 35/XVI scelto come testo base. Tale testo è stato quello poi approvato – con modifiche - dall'Assemblea del Senato il 21 novembre 2012.

<sup>19</sup> Si vedano i resoconti sommari delle sedute della Giunta per il Regolamento della Camera dei deputati del 11 aprile 2013 (10-11) e della Giunta per il Regolamento del Senato del 9 aprile 2013 (4-5).

rappresentativo<sup>20</sup>, il quale il 27 novembre successivo trasmise alla Presidenza un testo<sup>21</sup> di ipotesi di riforma regolamentare<sup>22</sup> che fu illustrato nella seduta del 12 Dicembre e poi adottato come testo base per il prosieguo della discussione nella seduta dell'8 gennaio. Seppur con ritmo meno sostenuto, anche al Senato si mossero alcuni passi concreti in direzione di una riforma del proprio Regolamento<sup>23</sup>. Dapprima il Presidente incaricò<sup>24</sup> i senatori Minniti e Quagliariello di avviare un lavoro istruttorio sulle proposte di riforma che sarebbero state presentate (e che in effetti non mancarono<sup>25</sup>), successivamente<sup>26</sup> nominò relatori i Senatori Bruno, Calderoli e Finocchiaro<sup>27</sup>, i quali predisposero una proposta di riforma regolamentare congiunta<sup>28</sup> che nella seduta della Giunta per il Regolamento del 12 marzo 2014 fu adottata come testo base. A questo punto, in entrambe le Camere, sostanzialmente la discussione sulle proposte di modifica dei regolamenti parlamentari si arrestò, o meglio, fu sospesa, a causa della presentazione<sup>29</sup> del disegno di legge costituzionale d'iniziativa governativa recante «Disposizioni per il superamento del bicameralismo paritario, la riduzione del numero dei parlamentari, il contenimento dei costi di funzionamento delle istituzioni, la soppressione del CNEL e la revisione del Titolo V della parte seconda della Costituzione»<sup>30</sup> che avrebbe ridisegnato le funzioni delle due Camere e che assorbì completamente il dibattito politico e dottrinario sul tema delle riforme. Com'è noto, la proposta di riforma costituzionale cd. Renzi-Boschi fu approvata dal Parlamento secondo la procedura prescritta dall'art. 138 della Costituzione ma decadde perché bocciata nel referendum popolare del 4 dicembre 2016. Tuttavia, ben presto, parte della dottrina evidenziò come l'esito del referendum non avesse fatto venire meno l'esigenza di razionalizzazione della nostra forma di Governo<sup>31</sup>, a questo punto da conseguirsi necessariamente attraverso riforme dei regolamenti delle due Camere<sup>32</sup>, sul quale, del resto – come visto in precedenza – si era già iniziato a lavorare

<sup>20</sup> Composto dagli On. Bressa, Giorgetti, Giorgis, Gitti, Leone, Melilla, Pisicchio e Toninelli. Successivamente gli On. Bressa e Leone cessarono di far parte del gruppo di lavoro (e della Giunta) a causa di altri incarichi.

<sup>21</sup> Disponibile sul sito della Camera nella sezione «Documenti» della pagina dedicata alla Giunta per il Regolamento. [Www.camera.it/leg17/1](http://www.camera.it/leg17/1)

<sup>22</sup> Firmato da tutti i membri tranne l'On Toninelli (M5S) che nella seduta della Giunta per il Regolamento del 17 dicembre 2013 presentò, a nome del proprio gruppo parlamentare di appartenenza, una proposta di riforma regolamentare alternativa a quella del gruppo di lavoro.

<sup>23</sup> Per un'accurata ricostruzione di questi si veda anche M. PODETTA, *La proposta di riforma regolamentare all'esame del Senato*, op. cit., 3-4.

<sup>24</sup> Nella già citata seduta della Giunta per il Regolamento del 9 aprile 2013 (v. *Supra*, nota 19)

<sup>25</sup> Nei primi mesi della legislatura furono presentate diverse proposte di riforma regolamentare tra cui, in questa sede, meritano menzione quelle dotate di respiro più ampio presentate dai Sen. Zanda (A.S. Doc. II, n. 3/XVII); Lanzillotta (A.S. Doc. II, n. 8/XVII); Buemi-Longo (A.S. Doc. II, n. 19/XVII) e Bruno (A.S. Doc. II, n. 20/XVII)

<sup>26</sup> Nella seduta della Giunta per il Regolamento del 19 giugno 2013.

<sup>27</sup> Nel frattempo i Senatori Minniti e Quagliariello avevano cessato di far parte della Giunta per il Regolamento del Senato perché entrati a far parte del Governo.

<sup>28</sup> Della quale si conoscono grossomodo i tratti (si veda A. CARBONI, M. MAGALOTTI, *Prime osservazioni sulla riforma organica del Regolamento del Senato*, op. cit., 5) ma il cui testo non risulta disponibile sul sito del Senato.

<sup>29</sup> Avvenuta, in Senato, l'8 aprile 2014.

<sup>30</sup> A.S. 1429/XVII

<sup>31</sup> F. BASSANINI, A. MANZELLA, (a cura di), *Due Camere, un Parlamento. Per far funzionare il bicameralismo*, Firenze, Passigli editore, 2017.

<sup>32</sup> Questa impostazione è rinvenibile in particolare in V. LIPPOLIS, N. LUPO (a cura di), *Il Parlamento dopo il referendum costituzionale, Il Filangeri Quaderno 2015-2016*, Napoli, Jovene, 2017. Nello specifico, sui gruppi parlamentari, si vedano i contributi *in* contenuti di S. CECCANTI, *A costituzione invariata (ma non pecciamo di iper-realismo?). La priorità è la disciplina dei gruppi*; e S. CURRERI, *Gruppi parlamentari e norme anti-transfughismo*.

fin dall'avvio della Legislatura allora in corso. Tali sollecitazioni, a differenza di quanto fatto dalla Camera dei deputati<sup>33</sup>, furono raccolte dal Senato. In particolare, nella seduta della Giunta per il Regolamento dell'11 luglio 2017<sup>34</sup>, il Presidente Grasso istituì<sup>35</sup> in seno alla stessa un comitato ristretto composto dai Senatori Bernini, Buccarella, Calderoli e Zanda<sup>36</sup> che elaborò una proposta unitaria di modifica del Regolamento, la quale fu discussa nella successiva seduta dell'11 ottobre. Nella stessa seduta fu definito, per il 20 ottobre, anche il termine per la presentazione degli emendamenti<sup>37</sup> in Giunta, poi brevemente discussi nella seduta del 14 novembre apertasi con il conferimento da parte del Presidente della nomina quale relatore della proposta di riforma al Sen. Calderoli, cui poi, all'unanimità, la Giunta ha dato mandato di riferire favorevolmente all'Assemblea sul testo da questa approvato<sup>38</sup>. La discussione in Assemblea è cominciata il 19 Dicembre, non prima che la Giunta per il Regolamento esaminasse i settantotto emendamenti presentati (dei quali tredici saranno poi approvati<sup>39</sup>), per poi concludersi il giorno seguente con l'approvazione distinta dei quattro articoli che componevano il testo di riforma, ognuno dei quali rappresentante un «complesso normativo organico»<sup>40</sup>.

#### **4. Le novità nella disciplina dei gruppi parlamentari e le altre modifiche connesse.**

L'art. 1 della «Riforma organica del Regolamento del Senato» introduce rilevanti modifiche in tema di gruppi parlamentari. In particolare, al fine di arginare il transfughismo e l'eccessiva mobilità parlamentare, ormai caratteristiche endemiche del nostro sistema parlamentare, si è provveduto da un lato ad inasprire i requisiti necessari per la formazione di un gruppo parlamentare, dall'altro a inserire nel regolamento alcune limitate 'sanzioni' per il parlamentare che cambia gruppo.

<sup>33</sup> Nonostante i tentativi in senso contrario della Presidente Laura Boldrini che convocò appositamente la Giunta per il Regolamento nella seduta del 29 giugno 2017.

<sup>34</sup> In questa occasione la Giunta per il Regolamento del Senato si riunì nuovamente a tre anni di distanza dall'ultima volta (v. *infra*, par. 3.3).

<sup>35</sup> Come dettagliatamente riportato da A. CONTIERI, *La nuova disciplina dei Gruppi parlamentari*, *op. cit.*, 4; e M. PODETTA, *La proposta di riforma regolamentare all'esame del Senato*, *op. cit.*, 5, tale iniziativa avvenne all'indomani della celebrazione, il 22 giugno 2017, nella Sala Zuccari del Senato del Convegno «Quali, limitate, riforme del Regolamento sono ancora possibili in questa Legislatura?» organizzato dall'Associazione «ItaliaDecide» alla quale, insieme ad altri esponenti politici, partecipò anche il Presidente Grasso in un confronto serrato con la dottrina sulle possibilità di apportare modifiche al Regolamento del Senato prima della fine della XVII Legislatura. La registrazione di questo evento è disponibile sul canale YouTube del Senato.

<sup>36</sup> Dunque rappresentativo dei quattro gruppi parlamentari maggiormente numerosi.

<sup>37</sup> Furono presentati venti emendamenti di cui solo due, 14.1 e 16-bis.1 (testo 3), entrambi a firma Zeller, furono approvati. Gli emendamenti presentati, assieme al testo della originaria proposta di riforma redatta dal comitato ristretto, sono disponibili in allegato al resoconto sommario della seduta della Giunta per il Regolamento del 14 novembre 2017.

<sup>38</sup> Si tratta del già citato A.S. Doc. II, n. 38/XVI (v. *Supra*, nota 3)

<sup>39</sup> Come risulta dall'allegato B del resoconto stenografico della seduta dell'Assemblea del 20 dicembre 2017 si tratta dei seguenti emendamenti: 1.1 (testo 2); 1.100 (testo 2); 1.23; 2.3; 2.100; 2.5; 2.6; 2.15; 3.100; 3.18 (testo 2); 3.21 (testo 2); 4.0.100 (testo 2); 4.0.101. Nel caso degli ultimi due tra quelli citati, trattandosi di emendamenti aggiuntivi sono stati votati alla fine, dopo l'approvazione dei singoli articoli del testo di riforma.

<sup>40</sup> Dunque, non si è resa necessaria una votazione finale complessiva su tutto il testo della riforma. Per una trattazione complessiva del procedimento di revisione regolamentare, in generale e nello specifico della riforma qui ad oggetto, si rimanda a A. CARBONI, M. MAGALOTTI, *Prime osservazioni sulla riforma organica del Regolamento del Senato*, *op. cit.*, 6-12.

#### 4.1. *La costituzione dei gruppi parlamentari: l'introduzione del requisito politico.*

La riforma è arrivata al termine di una legislatura, la XVII, in cui si è battuto ogni record quanto alla mobilità parlamentare, vi sono stati 548 passaggi di gruppo che hanno interessato 207 deputati e 140 senatori. In particolare, al Senato, 'luogo' della riforma, in corso di legislatura si è passati da otto a dodici gruppi (misto incluso) con la nascita di sette nuovi gruppi e la scomparsa di tre<sup>41</sup>. Inoltre, a ben vedere, risulta evidente come una buona parte di questi costituissero una mera aggregazione parlamentare destinata ad esaurire la sua funzione in quella sede e dunque molto lontana dalla tradizionale idea dei gruppi quali proiezione dei partiti politici in Parlamento<sup>42</sup>. Al fine di limitare il verificarsi di questo tipo di fenomeni, la riforma ha aggiunto al già presente requisito numerico la necessità di un requisito politico per la formazione dei gruppi parlamentari. Infatti, per poter formare un gruppo parlamentare, non è più sufficiente che questo sia composto da almeno dieci membri ma deve anche «rappresentare un partito o movimento politico, anche risultante dall'aggregazione di più partiti o movimenti politici, che abbia presentato alle elezioni del Senato propri candidati con lo stesso contrassegno, conseguendo l'elezione di senatori» (art. 14.4, primo periodo, R.S.). Inoltre, «ove più partiti o movimenti politici abbiano presentato alle elezioni congiuntamente liste di candidati con il medesimo contrassegno, con riferimento a tali liste, può essere costituito un solo gruppo, che rappresenta complessivamente tutti i medesimi partiti o movimenti politici» (art. 14.4, secondo periodo, R.S.), ma «è ammessa la costituzione di gruppi autonomi, composti da almeno dieci senatori, purché corrispondenti a singoli partiti o movimenti politici che si siano presentati alle elezioni uniti o collegati» (art. 14.4 terzo periodo, R.S.). Dunque, «salvo il caso previsto all'articolo 14, commi 4, penultimo periodo, e 5, nuovi gruppi parlamentari possono costituirsi nel corso della legislatura solo se risultanti dall'unione di gruppi già costituiti» (art. 15.3 R.S.). La *ratio* ispiratrice di queste norme - «arginare la mobilità e la frammentazione parlamentare»<sup>43</sup> - appare da subito molto chiara ed ampiamente condivisibile, come evidenziato anche da una parte della dottrina<sup>44</sup>. Tuttavia, non sono mancate alcune voci critiche non solo tra coloro che hanno giudicato le suddette norme negativamente nel loro complesso<sup>45</sup>, ma anche tra coloro che pur condividendo gli obiettivi che i riformatori

<sup>41</sup> Questi dati sono disponibili sulla piattaforma online *Openpolis* e anche riportati in parte da N. LUPO, *Le nuove regole sui gruppi (ma solo al Senato)* / 1 e in parte da S. CURRERI, *Le nuove regole sui gruppi (ma solo al Senato)* / 2, in *Quaderni costituzionali*, n. 1/2018, 178/183 (rispettivamente).

<sup>42</sup> Nel fatto che i gruppi parlamentari siano la proiezione dei partiti in Parlamento vede la «premessa» degli artt. 72 e 82 Cost. F. BIONDI, *Riforma del Regolamento del Senato e sistema politico*, in *Percorsi costituzionali*, n. 3/2017, 847, («che il gruppo parlamentare costituisca in Parlamento la proiezione dei partiti o, comunque, delle forze politiche presenti nella società, costituisce, d'altro canto, anche la 'premessa' delle disposizioni costituzionali che contengono un riferimento ai gruppi (artt. 72 e 82 Cost.), laddove prevedono che le Commissioni debbano essere formate in modo proporzionale alla consistenza dei gruppi»).

<sup>43</sup> «Si è intervenuti sui gruppi parlamentari con una specifica finalità: arginare la mobilità e la frammentazione parlamentare, particolarmente evidente nel corso delle ultime legislature e al centro di aspre polemiche politiche». T.F. GIUPPONI, *La riforma del regolamento del Senato e il travagliato avvio della XVIII legislatura*, in *Forum di Quaderni costituzionali*, n. 7/2018, 3.

<sup>44</sup> «Una riforma necessaria, attesa da anni, frutto di un'ampia convergenza tra le quattro principali forze politiche (PD, M5S, FI e LN)». S. CURRERI, *Le nuove regole sui gruppi (ma solo al Senato)* / 2, *op. cit.*, 182.

<sup>45</sup> I toni critici sono particolarmente accentuati in M. PODETTA, *La proposta di riforma regolamentare all'esame del Senato*, *op. cit.*, 27, il quale oltre a nutrire «dubbi di legittimità e di merito» ritiene che il vero 'campo di battaglia' su questi temi sia il sistema elettorale e non le norme sui gruppi, «La vera battaglia per la costruzione di un Parlamento più stabile si combatte infatti sul versante della rappresentanza, a partire dalla selezione di meccanismi per l'elezione dei membri delle Camere in grado di creare

intendevano raggiungere, hanno criticato alcuni aspetti riguardanti gli strumenti attraverso il quale si è scelto di perseguirli. *In primis*, si vuole qui sottolineare la scarsa chiarezza<sup>46</sup> di alcune disposizioni che infatti non solo ha generato dubbi interpretativi ma, soprattutto, probabilmente ha permesso distorsioni applicative che hanno tradito la *ratio* ispiratrice della riforma. Ci si riferisce ai già richiamati artt. 14 e 15 R.S., in particolare con riferimento alla possibilità di costituire nuovi gruppi parlamentari in corso di legislatura. Su questo tema la dottrina si è interrogata sin da subito all'indomani della riforma ma, al netto delle diverse sfumature interpretative, vi era unanime concordia sul fatto che in corso di legislatura al Senato non sarebbe più stato possibile formare nuovi gruppi parlamentari non corrispondenti a forze politiche presentatesi alle elezioni<sup>47</sup>. Questo sia nel caso che l'ipotetico nuovo gruppo parlamentare nascesse per 'registrare' una eventuale scissione partitica e dunque corrispondesse (almeno in potenza) a un nuovo partito politico<sup>48</sup>, sia nel caso rappresentasse una mera aggregazione parlamentare senza ambizione di radicarsi nella società. Tuttavia, come vedremo (v. *Infra*, par. 5-6), nel corso della XVIII legislatura questi casi si sono già verificati entrambi. Un'altra critica mossa alla riforma rispetto agli strumenti utilizzati per perseguire i suoi fini dichiarati è legata proprio ad un aspetto poc'anzi richiamato, cioè l'impossibilità di dare seguito nelle aule parlamentari a uno scollamento del quadro parlamentare di inizio legislatura rispetto ai soggetti organizzati nel paese<sup>49</sup>. Secondo queste critiche, l'eccessiva rigidità della novella regolamentare non può che comportare un'ipertrofia del gruppo misto<sup>50</sup> per cui sarebbe stato meglio preferire altre soluzioni come l'innalzamento dei quorum numerici, quantomeno per formare nuovi gruppi

---

naturalmente un legame forte tra eletto ed elettore, stabilendo un vincolo di responsività del primo nei confronti del secondo»; Probabilmente ancor più profonda, perché nutre dubbi sull'utilizzo dello strumento giuridico complessivamente inteso, è la critica di F. BIONDI, *Riforma del Regolamento del Senato e sistema politico*, *op. cit.*, 854, «Non si può non accogliere con un po' di scetticismo l'ennesimo tentativo di reagire con norme giuridiche a fenomeni di natura politica, di tentare di semplificare e stabilizzare il sistema politico con regole normative, forzandolo ad essere ciò che non è, di ricostruire attraverso il diritto un sistema dei partiti che non c'è più»; Ritiene (condivisibilmente) ineludibile il tema dei partiti e della loro democratizzazione interna A.I. ARENA, *Su alcuni aspetti della "riforma organica" del regolamento del Senato (primi interrogativi e impressioni)*, in *Rassegna Parlamentare*, n. 1/2018, 47/14 (rispettivamente), «non può sorprendere quindi che la riflessione si sposti dai gruppi ai partiti e da questi alla struttura della società italiana». Inoltre, lo stesso autore (in parte citando D. PICCIONE, *I gruppi parlamentari alla prova delle (auto)riforme regolamentari*, in *Rivista AIC*, n.2/2015, 5) opera una interessante riflessione critica rispetto alla chiarezza degli obiettivi che con la riforma si è inteso perseguire, «è possibile affermare che in questa revisione del modo di costituzione dei gruppi parlamentari si mescolino tre esigenze contigue ma distinte. Infatti, un conto è voler evitare la possibilità di frammentazioni dei gruppi, altro è voler tutelare il principio di corrispondenza tra liste elettorali e gruppi stessi; un terzo obiettivo, ancora diverso, è, infine, quello di coagulare il quadro politico generale favorendo un quadro parlamentare addensato intorno a due forze (oggi forse tre), se non dominanti ed esclusive, quantomeno a vocazione aggregativa e maggioritaria»; Per M. MALVICINI, *Riforme istituzionali e regolamenti parlamentari. Spunti ricostruttivi alla luce della XVII legislatura*, in *Osservatorio sulle fonti*, n. 2/2018, 13, invece «il principale limite degli interventi portati a compimento sembra essere, ancora una volta, l'assenza di un orientamento teso a soddisfare il principale interrogativo riguardante il nostro assetto parlamentare: quale ruolo per il nostro bicameralismo e, di conseguenza, quali funzioni per le due Camere?».

<sup>46</sup> Rinviene la medesima criticità M. PODETTA, *La nuova disciplina dei gruppi al Senato tra demagogia riformista, dubbi costituzionali e distorsioni applicative*, in *Costituzionalismo.it*, n.1/2020, 147.

<sup>47</sup> E dunque, come conseguenza di ciò, le possibilità di mobilità parlamentare dei Senatori sarebbero dovute essere limitate o ad un altro gruppo formatosi a inizio legislatura o al gruppo misto. T.F. GIUPPONI, *La riforma del regolamento del Senato e il travagliato avvio della XVIII legislatura*, *op. cit.*, 4.

<sup>48</sup> In questo senso, come vedremo a breve, la riforma si è attratta critiche di eccessiva rigidità.

<sup>49</sup> F. BIONDI, *Riforma del Regolamento del Senato e sistema politico*, *op. cit.*, 855.

<sup>50</sup> G. LAURI, *La riforma organica del Regolamento del Senato a (quasi) un anno di applicazione: spunti e prospettive tra non più e non ancora*, in *Federalismi.it*, n. 3/2019, 92; M. RUBECHI, *Gruppi parlamentari e circuito rappresentativo. Note a margine delle recenti modifiche regolamentari*, in *Pervorsi costituzionali*, n. 3/2017, 841; F. BIONDI, *Riforma del Regolamento del Senato e sistema politico*, *op. cit.*, 855.



parlamentari in corso di legislatura<sup>51</sup>. In effetti, a guardare i numeri attuali nella composizione dei gruppi parlamentari al Senato, parrebbe di dover rendere merito a questa critica. Infatti, composto da 45 membri, il gruppo misto risulta essere il quarto gruppo parlamentare più numeroso, sopravanzando anche formazioni politiche consolidate come il Partito Democratico (38 membri). Tuttavia, anche se percentualmente meno rilevante, lo stesso fenomeno è riscontrabile anche alla Camera dei deputati; in quella sede, il gruppo misto risulta essere il quinto gruppo parlamentare più numeroso e si compone di 66 membri e sette componenti politiche. Inoltre, è da rilevare che l'ipertrofia del gruppo misto costituisce un fenomeno tutt'altro che sconosciuto alla nostra vita parlamentare, al contrario, lo si può far risalire almeno fino alla XIII legislatura. Rispetto a questo tema dunque, in definitiva, si ritiene di poter affermare che la rigidità<sup>52</sup> della norma regolamentare del Senato ha sì acuito in parte un fenomeno patologico già esistente, ma le ragioni profonde di questo, tuttavia, sembrano da ricercarsi altrove.

Al netto delle critiche cui si è fatto cenno, la nuova disciplina introduce anche altre novità rilevanti. In particolare, si fa riferimento all'impossibilità di formare gruppi parlamentari in deroga<sup>53</sup>, con l'eccezione di quello rappresentante le minoranze linguistiche che, in ogni caso, come previsto dall'art. 14.5, deve comporsi di almeno cinque membri ma non necessita dell'autorizzazione del Consiglio di Presidenza. Allo stesso modo, non è da sottovalutare l'introduzione della possibilità, riservata ai senatori a vita, di non iscriversi a nessun gruppo parlamentare<sup>54</sup>, perché introduce per la prima volta nel nostro ordinamento, seppur in forma molto limitata, la figura del parlamentare 'non iscritto'<sup>55</sup>.

#### **4.2. Le sanzioni per il parlamentare che cambia gruppo.**

Accanto alle norme relative alla costituzione dei gruppi parlamentari la riforma introduce alcune limitate 'sanzioni' per il singolo senatore che cambia gruppo. Tali 'sanzioni' sono previste sotto forma di decadenza da alcune cariche in caso di cambio di gruppo, dunque nel presupposto che i senatori titolari di queste cariche siano stati eletti quali rappresentanti del proprio gruppo,

<sup>51</sup> N. LUPO, *Le nuove regole sui gruppi (ma solo al Senato) / 1*, op. cit., 179, il quale, tuttavia, evidenzia anche la scarsa coerenza che avrebbe avuto innalzare i quorum numerici in vigenza di una legge elettorale con una soglia di sbarramento contenuta pari al 3%; S. CURRERI, *Le nuove regole sui gruppi (ma solo al Senato) / 2*, op. cit., 184, il quale (profeticamente) sottolinea il rischio che pressioni politiche derivanti dal verificarsi di una situazione del genere possano determinare deroghe che limitino la portata innovativa della riforma; *contra*, A. CONTIERI, *La nuova disciplina dei Gruppi parlamentari*, op. cit., 8.

<sup>52</sup> Peralto, come vedremo in seguito (v. *Infra*, par. 4-5), ampiamente attenuata da una interpretazione 'lasca' della suddetta norma.

<sup>53</sup> A farne le spese nella legislatura in corso è stata Liberi e Uguali che non raggiungendo il numero minimo di componenti necessario, pur avendo superato la soglia di sbarramento, al Senato non ha potuto formare il proprio gruppo parlamentare, a differenza di quanto è accaduto alla Camera dei deputati.

<sup>54</sup> Come riportato da A. CARBONI, M. MAGALOTTI, *Prime osservazioni sulla riforma organica del Regolamento del Senato*, op. cit., 15, tale possibilità, inizialmente non prevista nel testo di riforma, è stata introdotta attraverso l'approvazione in Assemblea di un emendamento (1.100 – testo 2) del Relatore. Tale emendamento costituisce una riformulazione dell'emendamento 1.4 (testo 2) presentato dal senatore Zeller, il quale aveva già rappresentato questa esigenza in sede di Giunta per il Regolamento anticipando la volontà manifestatagli dall'ex Presidente Napolitano di presentare un emendamento che consentisse la formazione di un gruppo parlamentare dei senatori a vita.

<sup>55</sup> Attualmente risultano non iscritti a nessun gruppo parlamentare i soli senatori Piano e Rubbia.

non *intuitu personae*<sup>56</sup>. In particolare, qualora cambino gruppo, decadono dalla carica oltre a tutti i componenti dell'Ufficio di Presidenza delle Commissioni Permanenti, i Vice Presidenti e i senatori Segretari<sup>57</sup>. Rimangono dunque esclusi i senatori Questori e il Presidente d'Assemblea. La dottrina ha discusso molto rispetto all'opportunità di queste esclusioni, le cui ragioni probabilmente sono da rinvenire nella delicatezza di questi ruoli istituzionali; com'è noto, il Presidente del Senato<sup>58</sup> in caso di necessità assume la funzione di supplente del Capo dello Stato mentre i Questori<sup>59</sup> svolgono un ruolo cruciale nell'amministrazione delle Camere e si è quindi voluta assicurarne la continuità<sup>60</sup>. Ad ogni modo, si tratta di misure che, seppur limitate perché applicabili a un numero non troppo elevato di senatori<sup>61</sup>, al netto dei potenziali effetti pratici, assumono rilievo perché riaffermano all'interno dei regolamenti parlamentari il vincolo di appartenenza dei senatori ai rispettivi gruppi parlamentari. Peraltro, la portata potenziale di queste misure è stata attenuata attraverso l'approvazione di un emendamento<sup>62</sup> del Relatore, il quale ha fatto sì che la decadenza non avvenga qualora la cessazione nell'appartenenza al gruppo sia determinata da scioglimento del gruppo stesso o da fusione con un altro gruppo parlamentare, oltre che in caso di espulsione deliberata dal gruppo di appartenenza<sup>63</sup>. Ciò, evidentemente, in

<sup>56</sup> S. CURRERI, *Osservazioni a prima lettura sulla riforma organica del Regolamento del Senato*, in *Rassegna parlamentare*, n. 3/2017, 643.

<sup>57</sup> È critico rispetto alla previsione di queste decadenze dalla carica in caso di passaggio a un altro gruppo parlamentare M. PODETTA, *La proposta di riforma regolamentare all'esame del Senato*, *op. cit.*, 12, il quale ricorda «che le cariche per le quali si vuole imporre la decadenza in caso di cambiamento di “casacca” da parte del soggetto che le ricopre richiedono comunque che si mantenga un qualche grado di imparzialità nell'esercizio delle stesse».

<sup>58</sup> In, S. CURRERI, *Osservazioni a prima lettura sulla riforma organica del Regolamento del Senato*, *op. cit.*, 643, l'Autore suggerisce la possibilità di estendere anche al Presidente d'Assemblea la facoltà prevista per i senatori a vita di non iscriversi a nessun gruppo parlamentare, nella convinzione che ciò sarebbe più consono rispetto al dovere di imparzialità che impone quella carica. Ritiene che si possa estendere la decadenza dalla carica anche al Presidente del Senato (e ai Questori) ricorrendo, se del caso, alla *prorogatio* dei loro poteri E. LA FAUCI, *La riforma del regolamento del Senato sui gruppi parlamentari: innovazione formale o rivoluzione sostanziale?*, in *La rivista del gruppo di Pisa*, n. 2/2020, 54.

<sup>59</sup> Definisce «anomala» l'esclusione dei Questori G. PICCIRILLI, *Finalmente una (prima) riforma del regolamento del Senato. Luci e ombre di un intervento che necessita di essere completato*, in *Osservatorio sulle fonti*, n. 3/2017; Rilevano la stranezza dell'esclusione dei Questori rispetto all'inclusione dei Segretari anch'essi titolari di funzioni rilevanti nell'organizzazione parlamentare T.F. GIUPPONI, *La riforma del regolamento del Senato e il travagliato avvio della XVIII legislatura*, *op. cit.*, 4 e G. LAURI, *La riforma organica del Regolamento del Senato a (quasi) un anno di applicazione: spunti e prospettive tra non più e non ancora*, *op. cit.*, 93.

<sup>60</sup> A. CARBONI, M. MAGALOTTI, *Prime osservazioni sulla riforma organica del Regolamento del Senato*, *op. cit.*, 17.

<sup>61</sup> Come riportato da A. CONTIERI, *La nuova disciplina dei Gruppi parlamentari*, *op. cit.*, 12, si tratta di circa ottantaquattro senatori, un quarto dei membri del Senato. In particolare i cinque componenti del Consiglio di Presidenza per ognuna delle quattordici Commissioni permanenti, gli otto (più eventuali due in sovrannumero) Segretari, i quattro Vice-Presidenti. Tuttavia, bisogna considerare che questo numero diverrà percentualmente molto più rilevante quando, dalla prossima legislatura, il numero dei componenti del Senato scenderà a 200. Ad ogni modo, risulta ancora difficile effettuare queste considerazioni anche perché si discute di un accorpamento di alcune Commissioni permanenti. Attualmente al Senato sono state presentate quattro (A.S. Doc. II, n. 6/XVIII; A.S. Doc. II, n. 7/XVIII; A.S. Doc. II, n. 9/XVIII; A.S. Doc. II, n. 10/XVIII) proposte di riforma regolamentare di adeguamento alla nuova composizione ridotta che assumerà dalla prossima legislatura, in tutte il numero di Commissioni permanenti scenderebbe da quattordici a dieci.

<sup>62</sup> Emendamento 1.100 (testo 2) che ha assorbito l'emendamento 1.3 a prima firma Orellana

<sup>63</sup> Definisce «improvvida» la non decadenza in caso di espulsione dal gruppo S. CURRERI, *Osservazioni a prima lettura sulla riforma organica del Regolamento del Senato*, *op. cit.*, 643 – 164, nella convinzione che «i senatori titolari di tali cariche si guarderanno bene dal dimettersi spontaneamente, preferendo piuttosto farsi espellere così da continuare a ricoprirle». Più in generale, in tema di espulsione di senatori dai gruppi di appartenenza occorre citare l'ordinanza (n. 6458 del 2020) della Corte di Cassazione sul cd. caso De Falco, che ha affermato il difetto di giurisdizione in materia da parte della giustizia ordinaria. Specificamente sulla questione si veda D. CODUTI, *L'espulsione dal gruppo parlamentare tra autodichia delle Camere e assenza di controlli (Nota a Corte Cass., SS.UU. civ., sent. 6 marzo 2020, n. 6458)*, in *Osservatorio AIC*, n. 3/2020; R. DICKMAN, *La sindacabilità degli atti dei gruppi parlamentari in quanto comunità politiche*, in *Federalismi.it*, n. 10/2021; F. F. PAGANO, *La tutela del parlamentare espulso dal gruppo di appartenenza e la “suggerione” dell'autodichia*, in *Rivista AIC*, n. 3/2020.

quanto si tratta di eventualità che prescindono dalla volontà del singolo parlamentare, il quale, in caso contrario, probabilmente si troverebbe in una posizione di eccessiva soggezione rispetto al proprio gruppo di appartenenza.

### 4.3. *Le altre modifiche connesse.*

Oltre alle norme riguardanti strettamente la disciplina dei gruppi e la mobilità dei singoli senatori, ai fini di questo contributo, assumono rilievo anche le misure riguardanti la composizione delle Commissioni permanenti e la Giunta per il Regolamento. Per quanto riguarda le prime, il novellato art. 21.3 del Regolamento del Senato prevede che nella loro composizione sia rispecchiata, per quanto possibile, non solo la proporzione tra i gruppi parlamentari ma ora anche «il rapporto tra maggioranza e opposizione». Si è trattato, evidentemente, di provare a dare risposta a un problema, sollevato da tempo dalla dottrina<sup>64</sup>, che vede la concreta possibilità che una opposizione frammentata in un numero considerevole di gruppi possa, in forza della possibilità concessa ai gruppi minori dall'art. 21.2 di designare un unico senatore in tre Commissioni permanenti, trovarsi sovra-rappresentata all'interno di queste ultime rispetto alla maggioranza parlamentare. Per quanto riguarda la Giunta per il Regolamento, invece, le novità sono diverse. Innanzitutto, all'art. 18.1 R.S. viene esteso il principio della composizione dell'organo che rispecchi la proporzione esistente tra i diversi gruppi, già previsto relativamente alle Commissioni permanenti, anche alla Giunta per il Regolamento. Anche in questo caso si tratta del tentativo di porre rimedio a un fenomeno che si è verificato nella scorsa legislatura, nella quale, a seguito di alcune variazioni nella composizione dell'organo dovute alla necessità di rappresentare una serie di nuovi gruppi parlamentari nati in corso di legislatura, si è venuta a creare la paradossale situazione in cui la maggioranza parlamentare era in realtà minoranza all'interno della Giunta per il Regolamento. Ciò ha comportato un sostanziale stallo nell'azione della Giunta, la quale è rimasta inoperosa per oltre tre anni (tra il giugno 2014 e il luglio 2017, allorché si cominciò a discutere della riforma oggetto di questo contributo) perché non convocata dalla maggioranza parlamentare, timorosa che la Giunta potesse assumere decisioni ad essa contrarie<sup>65</sup>. In ogni caso, si tenga conto che una perfetta riproduzione delle proporzioni esistenti tra i gruppi è impossibile in seno alla Giunta per il Regolamento, attestato che quest'ultima è composta da dieci unità e che, inoltre, la riforma ha abbassato da quattro a due il numero di membri aggiuntivi che possono integrarne la composizione al fine di renderla maggiormente rappresentativa. Pertanto, appare quanto mai opportuno l'aver previsto che la rappresentazione proporzionale tra i gruppi in seno alla Giunta avvenga «per quanto possibile» (art. 18.1 R.S.)<sup>66</sup>.

<sup>64</sup> N. LUPO, *I gruppi parlamentari nel parlamentarismo maggioritario*, in *Democrazia e diritto*, n. 3, 2009, 93-94.

<sup>65</sup> S. CECCANTI, *A costituzione invariata (ma non pecchiamo di iper-realismo?)*. La priorità è la disciplina dei gruppi, in *Il Parlamento dopo il referendum costituzionale. Il Filangieri Quaderno 2015-2016*, Napoli, Jovene, 2017, 23. Inoltre, come evidenziato dall'Autore, l'inoperosità della Giunta per il Regolamento ha comportato, in quella fase, un *enlargement* delle funzioni della Conferenza dei capigruppo.

<sup>66</sup> A. CARBONI, M. MAGALOTTI, *Prime osservazioni sulla riforma organica del Regolamento del Senato*, *op. cit.*, 18.

Non bisogna sottovalutare che con queste misure, se da un lato si è data una probabilmente inevitabile risposta ad una anomalia, dall'altro lato si è «in nome di una maggiore efficienza, ricondotto la Giunta ad una logica di contrapposizione tra maggioranza ed opposizione»<sup>67</sup>. In altre parole, «il complesso di queste modifiche è come se formalizzasse la politicità del ruolo di quest'organo chiamato dal Regolamento a svolgere funzioni tecniche da esercitare teoricamente in modo imparziale»<sup>68</sup>. Tuttavia, la riforma contiene un'altra novità riguardante la Giunta per il Regolamento che può essere considerata anche un temperamento delle misure suddette. Infatti, da questa legislatura «quando uno o più Presidenti di gruppo la cui consistenza numerica sia pari ad almeno un terzo dei componenti del Senato sollevino una questione di interpretazione del Regolamento, il Presidente sottopone la questione alla Giunta» (art. 18.3-bis R.S.). In questo modo, a garanzia delle opposizioni, attraverso la volontà di una minoranza qualificata, si è prevista una sorta di «etero-convocazione» dell'organo, la cui riunione finora era legata esclusivamente alla indiscutibile discrezionalità del Presidente del Senato per le questioni che ritenesse meritevoli di approfondimento collegiale<sup>69</sup>. Così facendo, quantomeno, si può costringere la maggioranza ad assumersi pubblicamente la responsabilità istituzionale e politica delle proprie scelte su eventuali questioni relative all'interpretazione del Regolamento<sup>70</sup>. A proposito di questa possibile etero-convocazione della Giunta su richiesta della minoranza si è parlato di pericolo di «agguati alla maggioranza» che potrebbero determinarsi in caso di sovra-rappresentazione dell'opposizione in seno alla Giunta, fino a paventare il rischio «persino di stratificare nel tempo, attraverso i pareri interpretativi, uno o più regolamenti delle minoranze»<sup>71</sup>. Tali considerazioni paiono dettate da una forse eccessiva cautela, posto che, come poc'anzi esposto, nella stessa riforma si sono previsti forti strumenti di funzionalità dell'organo e di adeguata rappresentanza della maggioranza in suo seno attraverso una composizione che rispecchi, per quanto possibile, la proporzione tra i gruppi. Dunque, nonostante come dimostra il caso delle Commissioni permanenti dove questa garanzia non ha impedito il verificarsi di casi di sovra-rappresentazione dell'opposizione, si ritiene non auspicabile temperare la possibilità di richiamo alla Giunta da parte di una minoranza qualificata attraverso una verifica, da parte della Presidenza, della effettiva sussistenza di una questione di interpretazione del Regolamento o, al contrario, della sua strumentalità, come invece questi Autori ritengono<sup>72</sup>. Ciò nella convinzione che tale eventuale sindacato, esponendo ancora di più il Presidente e dunque ulteriormente stressando la sua figura di imparzialità, potrebbe creare problematiche peggiori di quelle che risolve all'interno del complessivo equilibrio dei lavori parlamentari.

<sup>67</sup> A.I. ARENA, *Su alcuni aspetti della "riforma organica" del regolamento del Senato*, op. cit., 23-24. Si veda anche il molto interessante richiamo che l'Autore fa alle origini dell'organo e al suo, parziale ma non trascurabile, ruolo all'interno della cd. «crisi di fine secolo»; Sottolineando questo aspetto di trasformazione da organo tecnico-consultivo imparziale ad organo politico simile alle Commissioni, auspica che i pareri della Giunta assumano natura non vincolante per il Presidente, S. CURRERI, *Osservazioni a prima lettura sulla riforma organica del Regolamento del Senato*, op. cit., 653.

<sup>68</sup> M. PODETTA, *La proposta di riforma regolamentare all'esame del Senato*, op. cit., 26. Tuttavia, nonostante non sottaccia questo aspetto critico, l'Autore ritiene condivisibile l'orizzonte da cui muovono queste misure.

<sup>69</sup> G. PICCIRILLI, *Finalmente una (prima) riforma del regolamento del Senato*, op. cit.

<sup>70</sup> S. CURRERI, *Osservazioni a prima lettura sulla riforma organica del Regolamento del Senato*, op. cit., 653.

<sup>71</sup> A. CARBONI, M. MAGALOTTI, *Prime osservazioni sulla riforma organica del Regolamento del Senato*, op. cit., 19.

<sup>72</sup> *Ibidem*, 19-20

Un ultimo importante elemento da rilevare è l'approvazione in Aula, attraverso un emendamento (4.0.100 - testo 2) presentato dal Relatore, di quello che è poi divenuto l'art. 5 del testo definitivo della riforma, il quale dispone la cessazione degli effetti dei pareri interpretativi resi dalla Giunta per il Regolamento e delle circolari del Presidente del Senato riferiti agli articoli modificati dalla riforma. La effettiva portata di questa previsione appare difficilmente pronosticabile allo stato attuale, tuttavia la sua immissione nel testo di riforma testimonia la volontà, già sottolineata in dottrina, di segnare una discontinuità, una «cesura tra un 'prima' e un 'dopo' l'intervento di riforma»<sup>73</sup>. Tuttavia, come ora vedremo, a tale volontà 'palingenetica' non pare essersi dato adeguatamente seguito nel corso di questa prima parte di XVIII legislatura, almeno per quanto riguarda l'applicazione delle nuove norme relative ai gruppi parlamentari.

### **5. Il primo caso di (non) applicazione delle nuove norme sulla formazione dei gruppi: la nascita di «Italia Viva – P.S.I.».**

Com'è noto, durante la legislatura in corso, nel settembre 2019, subito dopo la nascita del Governo Conte II, una parte del Partito Democratico guidata dal suo ex Segretario Matteo Renzi ha deciso di uscire dal partito e fondare un nuovo soggetto politico dal nome «Italia Viva»<sup>74</sup>. Tale circostanza si è immediatamente riflessa anche sulla rappresentanza parlamentare attraverso la nascita dei rispettivi gruppi parlamentari sia alla Camera che al Senato. È una dinamica che si è verificata spesso nelle ultime legislature, cui siamo abituati, tuttavia, nel caso di specie, stante la riforma regolamentare di cui si è provato a dare conto nelle pagine precedenti, mentre alla Camera non vi erano problemi di sorta dato che il nuovo gruppo «Italia Viva» rispettava l'unico requisito richiesto dal regolamento, quello numerico, maggiormente controversa appare la nascita del gruppo parlamentare «Italia Viva- P.S.I.» al Senato. La ragione di tale controversia sta nel rispetto - che il novellato art. 14 del Regolamento del Senato ora prevede - del requisito politico per la composizione dei gruppi parlamentari (v. *Supra*, par. 3.1). Com'è ovvio essendo un soggetto politico nato in corso di legislatura, «Italia Viva» era sprovvista di tale requisito, pertanto si è aggirata la norma regolamentare attraverso l'associazione ad un altro soggetto politico, il Partito Socialista Italiano. Dunque, il 23 settembre 2019, attraverso una comunicazione alla Presidente del Senato<sup>75</sup> da parte dell'unico eletto riconducibile al P.S.I., il Sen. Nencini, è nato il gruppo parlamentare «Italia Viva – P.S.I.» inizialmente composto da quindici senatori.

Vale la pena rilevare subito due cose. La prima è che nonostante, per le ragioni che di seguito verranno esposte, appaia difficile sostenere che l'artificio che si è immaginato basti a soddisfare il requisito politico previsto dal regolamento, in maniera sorprendente e francamente

<sup>73</sup> E. GIANFRANCESCO, *La riforma del Regolamento del Senato: alcune osservazioni generali*, in *Federalismi.it* – Focus Fonti, n. 1/2018, 4-5. L'Autore avanza anche l'ipotesi che un elemento che potrebbe contribuire a spiegare tale previsione potrebbe essere quello di porre un freno all'uso strumentale del precedente e alla «logica dell'inseguimento del peggior precedente».

<sup>74</sup> Peraltro, la nascita di questo nuovo soggetto politico in quel momento poteva ritenersi solo annunciata, non essendo ancora stata formalizzata.

<sup>75</sup> Di cui poi la stessa Presidente Casellati ha dato comunicazione all'Assemblea il giorno seguente, 24 settembre.

sconcertante<sup>76</sup>, non si sia sollevata nessuna voce che abbia manifestato dubbi sulla corretta applicazione della norma regolamentare. Infatti, a quanto risulta, la questione pare essere passata sottotraccia e pacificamente, non risultando nessuna discussione in merito né in seno all'Ufficio di Presidenza né in seno alla Giunta per il Regolamento. Tale circostanza appare ancora più sorprendente alla luce della già richiamata possibilità (v. *Supra*, par. 3.3), introdotta dalla stessa riforma del dicembre 2017, di sottoporre, su richiesta di un terzo dei Senatori, una questione di interpretazione del regolamento all'omonima Giunta. Tale prerogativa non è stata esercitata nel caso specifico nonostante parrebbe essere concepita proprio per casi di dubbi interpretativi del regolamento come questo, a testimoniare che nonostante l'approvazione largamente condivisa avvenuta nella scorsa legislatura, oltre che gli organi istituzionali della Camera di riferimento, nessun gruppo<sup>77</sup>, per negligenza o (presunta) convenienza, si sia voluto intestare una battaglia mirante ad una applicazione rigorosa delle nuove norme sui gruppi parlamentari<sup>78</sup>. La seconda questione da porre preliminarmente in rilievo riguarda la denominazione del gruppo; quand'anche si volesse accogliere un'interpretazione molto estensiva della disciplina regolamentare sui gruppi parlamentari e dunque ritenere legittima la nascita di un gruppo parlamentare legato all'identità politica del Partito Socialista, quantomeno si sarebbe dovuto pretendere che il suddetto gruppo avesse una denominazione, se non uguale, almeno simile al soggetto politico che ne ha permesso la nascita<sup>79</sup>. A prima vista potrebbe apparire una questione di lana caprina, in realtà l'aver trascurato anche questo meno sostanziale aspetto problematico, 'risolto' attraverso una soluzione posticcia<sup>80</sup> quale l'affiancamento della sigla «P.S.I.» al nome del neonato – distinto - soggetto politico («Italia Viva»), testimonia ulteriormente la mancata volontà di applicare realmente la nuova disciplina<sup>81</sup> e la superficialità con la quale è stata affrontata la questione.

<sup>76</sup> M. PODETTA, *La nuova disciplina dei gruppi al Senato tra demagogia riformista, dubbi costituzionali e distorsioni applicative*, op. cit., 141

<sup>77</sup> Se da un lato appare comprensibile, per ovvie ragioni di convenienza politica, il mancato sollevamento della questione da parte di quelle forze politiche che seppur protagoniste nell'approvazione della riforma, col nuovo soggetto condividevano il vincolo di appartenenza alla maggioranza a sostegno dell'allora neonato Governo, ancor più irrazionale appare l'atteggiamento delle forze di opposizione che non solo hanno rinunciato alla pretesa di una rigorosa applicazione di norme che in larga parte avevano contribuito ad approvare, ma allo stesso tempo hanno rinunciato anche alla possibilità di mettere in difficoltà la maggioranza che, seppur avesse voluto avallare la nascita del nuovo gruppo parlamentare, quantomeno si sarebbe trovata nella scomoda posizione di dover giustificare tale scelta.

<sup>78</sup> Con considerazioni legate sempre alla vicenda di questo gruppo parlamentare (I.V-P.S.I.), ma non alla sua nascita, cui pure si ritiene di poter estendere, ha parlato di «incapacità degli organi istituzionalmente preposti e delle forze politiche di saper rispettare le regole che ci si è dati. Causa non ultima del declino del nostro Parlamento», S. CURRERI, *Si scioglierà il gruppo parlamentare Italia Viva – P.S.I. al Senato*, in *laCostituzione.info*, 20 gennaio 2021.

<sup>79</sup> Condividono E. LA FAUCI, *La riforma del regolamento del Senato sui gruppi parlamentari: innovazione formale o rivoluzione sostanziale?*, op. cit., 55; e M. PODETTA, *La nuova disciplina dei gruppi al Senato tra demagogia riformista, dubbi costituzionali e distorsioni applicative*, op. cit., 204, il quale sottolinea anche l'effetto deterrente che avrebbe avuto imporre una denominazione coerente.

<sup>80</sup> *Ibidem*

<sup>81</sup> Nemmeno nella sua interpretazione più *light*.

### 5.1. *Perché si tratta di una violazione del Regolamento.*

Si è già precedentemente anticipato che, ad opinione di chi scrive, la nascita di «Italia Viva-P.S.I.» costituisca una «sostanziale violazione delle nuove regole che il Senato si era appena dato quanto alla formazione dei gruppi»<sup>82</sup>, non resta che argomentarne le ragioni. Innanzitutto, per una ragione che potremmo definire ‘logica’<sup>83</sup>, al netto del dato formale del testo regolamentare scritto, la riforma aveva l’obiettivo dichiarato<sup>84</sup>, condiviso da pressoché tutte le forze parlamentari, di arginare la frammentazione evitando la nascita in corso di legislatura di gruppi parlamentari corrispondenti a forze politiche non presentatesi alle elezioni<sup>85</sup>. Ebbene, a ben vedere, questo risulta essere proprio il caso di «Italia Viva- P.S.I.», tant’è che, da questo punto di vista, ci si può spingere ad affermare che la nascita del suddetto gruppo parlamentare rappresenti esattamente ciò che con la riforma si voleva evitare<sup>86</sup>. A questa constatazione di carattere generale si aggiungono alcune ragioni squisitamente tecniche. Com’è noto, l’*escamotage* che si è architettato ha come protagonista il Sen. Nencini, il quale, storico esponente del P.S.I. e suo ex segretario, tuttavia è stato eletto in quanto risultato vincitore del collegio uninominale Toscana-04 (Arezzo) sostenuto dalla coalizione di centrosinistra nel suo complesso, dunque, dal punto di vista del sistema elettorale, risulta possibile attribuire la sua elezione solo a tutta la coalizione, non ad una (qualsivoglia) delle sue parti. Inoltre, il P.S.I. non si è nemmeno presentato in quanto tale alle elezioni per il Senato del 2018, il suo simbolo era contenuto insieme ad altri due – «Federazione dei Verdi» e «Area Civica» - all’interno di quello della lista «Italia Europa Insieme», nelle cui file pure era candidato il Sen. Nencini (nel collegio plurinominale Lombardia-02), ma per il quale non risultò eletto dato lo scarso risultato raggiunto dalla lista in termini di consenso elettorale (0,54%) che non le ha permesso di superare la soglia di sbarramento. Peraltro, anche volendo valorizzare quest’ultimo aspetto della candidatura anche nel collegio plurinominale - comunque legato ad un fenomeno patologico quale quello delle cd. pluricandidature – ciò sarebbe bastato a configurare un legame tra il Sen. Nencini e la lista «Insieme», non il Partito Socialista. Da ciò comporta che l’applicazione del regolamento che si è data, non solo risulta deficitaria in quanto all’identificazione di quei partiti o movimenti politici presentatisi alle elezioni<sup>87</sup>, ma anche rispetto

<sup>82</sup> M. PODETTA, *La nuova disciplina dei gruppi al Senato tra demagogia riformista, dubbi costituzionali e distorsioni applicative*, op. cit., 198

<sup>83</sup> A proposito della nascita di Italia Viva-P.S.I., A. GUSMAI, *Alcune riflessioni sui gruppi parlamentari dopo l’entrata in vigore della legge costituzionale n. 1 del 2020*, in *Forum di Quaderni Costituzionali*, 1, 2021, ha parlato di «invalida» della «ratio più profonda della sopraggiunta modifica regolamentare: quella di evitare il proliferare, nel corso delle future legislature, di nuovi gruppi parlamentari non corrispondenti ad alcuna formazione politica esistente al di fuori delle Assemblee legislative».

<sup>84</sup> Basterebbe anche solo rileggere il dibattito parlamentare riportato nei resoconti stenografici delle sedute assembleari del 19 e 20 dicembre 2017 per confermarlo.

<sup>85</sup> O, peggio, che non corrispondessero a nessuna forza politica, nemmeno nata in corso di legislatura, rappresentando dunque solo una mera aggregazione parlamentare.

<sup>86</sup> «...Sarà solo possibile, per i gruppi già formati, unirsi tra loro, oppure dividersi se alle elezioni si erano presentati con il proprio simbolo, mentre un certo numero di parlamentari, proveniente dallo stesso gruppo o da gruppi diversi, non potrà costituire in corso di legislatura un nuovo gruppo parlamentare, preludio della formazione di un nuovo partito o proiezione di un partito appena nato» F. BIONDI, *Riforma del Regolamento del Senato e sistema politico*, op. cit., 851.

<sup>87</sup> A questo proposito G. LAURI, *La riforma organica del Regolamento del Senato a (quasi) un anno di applicazione: spunti e prospettive tra non più e non ancora*, op. cit., 91, sottolinea che «la disposizione del novellato art. 14, c. 4, R.S. avrebbe potuto trovare applicazione laddove avessero ottenuto un numero sufficiente di eletti le liste Liberi e Uguali, Noi con l’Italia-UDC, +Europa,

all'individuazione del legame tra senatore e simbolo. Rispetto a quest'ultimo profilo, certo, a questa ricostruzione si potrebbe obiettare sottolineando l'esistenza di un inequivocabile dato politico, quello dell'appartenenza del senatore Nencini al P.S.I.<sup>88</sup>, tuttavia, non è difficile immaginare quali conseguenze<sup>89</sup> si avrebbero in termini di proliferazione di identità e appartenenze politiche posticce qualora, come pare essere accaduto, venga ritenuto bastevole questo tipo di legame più sostanziale che formale<sup>90</sup>. In questo modo, come già sottolineato in dottrina, si aprono alcuni dilemmi<sup>91</sup> di tutt'altro che facile risoluzione rispetto alla questione della titolarità dei simboli<sup>92</sup>.

## 5.2. *E se il detentore del simbolo esce dal gruppo? Il (mancato) caso Nencini.*

Il fatto che - stante l'applicazione che si è data della nuova disciplina sui gruppi parlamentari che rende concreto il rischio di un vero e proprio «mercato dei simboli»<sup>93</sup> - la questione del simbolo e del suo detentore fosse di primaria importanza è risultato con plastica evidenza il 19 gennaio 2021. Quel giorno, al Senato, si è tenuto il voto di fiducia al Governo allora in carica seguito alle dimissioni in dissenso date dai rappresentanti di Italia Viva in suo seno; ebbene, a differenza dei suoi compagni di gruppo che si astennero, il Sen. Nencini confermò la fiducia al Governo. Subito ci si chiese, in dottrina ma anche sulla stampa, cosa ne sarebbe stato del gruppo «Italia Viva – P.S.I.» qualora il Sen. Nencini l'avesse abbandonato portando con sé il simbolo e l'identità politica che ne ha permesso la nascita. Non paiono esserci dubbi sul fatto che, venuto a mancare un requisito che il regolamento prescrive come necessario per la composizione di un gruppo, «Italia Viva – P.S.I.» si sarebbe dovuto sciogliere. Com'è noto, concretamente la questione non si è posta, il Sen. Nencini è rimasto nel gruppo dopo che, con la caduta del Governo Conte e la formazione del Governo Draghi, la frattura tra sé e il resto del gruppo si è ricomposta, tuttavia vale comunque la pena approfondire la questione ed analizzare la tesi che i

---

Italia Europa Insieme e Civica Popolare Lorenzin». Dunque, solo le liste che si sono effettivamente presentate alle elezioni in quanto tali, non anche i diversi soggetti politici che le componevano (come il P.S.I.).

<sup>88</sup> Tuttavia, a parere di chi scrive, dal punto di vista puramente politico, lasciando momentaneamente da parte il formalismo giuridico e seguendo la *ratio* ispiratrice della riforma, che questo dato basti a fornire una coerente identità politica al gruppo «Italia Viva – P.S.I.» risulta fortemente attenuato dalla circostanza che all'atto di nascita del nuovo gruppo il Sen. Nencini e il segretario del Partito Socialista Maraio, definendola solo una «operazione parlamentare» hanno specificato in una nota che «non è mai stata all'ordine del giorno la confluenza del Psi nel movimento che fonderà l'ex premier Matteo Renzi. Il Psi manterrà la sua autonomia politica e la propria identità». La suddetta nota «*Ok del Psi alla formazione del gruppo al Senato. Nencini e Maraio, ma quale confluenza, operazione parlamentare*» è leggibile sul sito [www.partitosocialista.it](http://www.partitosocialista.it). Sembra condividere tale opinione M. PODETTA, *La nuova disciplina dei gruppi al Senato tra demagogia riformista, dubbi costituzionali e distorsioni applicative*, op. cit., 206-207.

<sup>89</sup> Già ampiamente sperimentate rispetto al fenomeno delle componenti politiche del gruppo misto.

<sup>90</sup> Non tragga in inganno il caso specifico del Sen. Nencini, dove questo legame è oggettivamente inequivocabile, si pensi ad altri possibili casi dove questo legame potrebbe essere più sfumato, magari addirittura rivendicato a legislatura in corso, oppure conteso tra più soggetti, oppure ancora contrastato dall'esterno del Parlamento dai soggetti rappresentanti il partito. Su quest'ultima ipotesi si veda S. CURRERI, *Il gruppo politico etero-costituito ed etero-sciolto (le oscure vicende di "Cambiamo! 10 Volte Meglio")*, in *laCostituzione.info*, 11 gennaio 2020.

<sup>91</sup> Alcuni dei quali che ricalcano le questioni citate nella nota precedente.

<sup>92</sup> M. PODETTA, *La nuova disciplina dei gruppi al Senato tra demagogia riformista, dubbi costituzionali e distorsioni applicative*, op. cit., 203-204.

<sup>93</sup> *Ibidem*, 205-206



dirigenti di Italia Viva erano intenzionati a sostenere per sfuggire allo scioglimento del gruppo. Si tratta di un rischio dal quale, con notevole lungimiranza, uno studioso attento quale Salvatore Curreri aveva messo in guardia da subito<sup>94</sup>, ossia il fatto «che il secondo e il terzo periodo dell'art. 14, a differenza del primo, non specificano che debba trattarsi delle elezioni del Senato. Il che potrebbe, un domani, sollevare dubbi, qualora si volesse riferire tali disposizioni ad altre elezioni, quali quelle regionali o europee». Esattamente ciò che Italia Viva avrebbe provato a sostenere qualora fosse stata abbandonata dal Sen. Nencini, facendo leva sulla partecipazione alle elezioni regionali e amministrative del settembre 2020. Tuttavia, nonostante l'infelice formulazione dell'art. 14.4 R.S., questa tesi è comunque da ritenersi priva di fondamento in quanto alla lettura del testo appare evidente che le elezioni cui si riferisce il suddetto articolo siano solo quelle del Senato. Inoltre, come evidenziato dallo stesso Curreri, a sfavore di questa tesi interpretativa stanno, da un lato i lavori preparatori nel quale un emendamento<sup>95</sup> che voleva estendere il riferimento alle elezioni a quelle europee fu dichiarato inammissibile in quanto avrebbe subordinato la possibilità di formare un gruppo al Senato alla presentazione del partito alle elezioni europee, dall'altro il fatto che, se passasse questa linea interpretativa, si avrebbe l'effetto paradossale che basterebbe che una forza politica si presentasse alle elezioni anche in un piccolissimo comune d'Italia per avere la legittimazione a formare un gruppo parlamentare<sup>96</sup>. Da un altro punto di vista, tuttavia, ritenere che non si potrebbe non procedere allo scioglimento del gruppo qualora smettesse di farne parte il titolare del simbolo che ne ha permesso la nascita, porta con sé una controindicazione; infatti, «bisogna prendere atto che questo significherebbe poter arrivare a identificare l'esistenza di un Gruppo con un suo solo componente, dando peraltro a quest'ultimo il potere di tenere da solo in scacco gli altri membri»<sup>97</sup>. A ben vedere, tuttavia, questo «problematico effetto discende in realtà dalla distorta applicazione della nuova disciplina sui Gruppi sin dal momento della formazione del Gruppo «Italia Viva – P.S.I.», il quale, stando proprio alle nuove regole, non avrebbe dovuto poter essere costituito»<sup>98</sup>. Il problema, dunque, è che è stato lo stesso Senato a non prendere sul serio le nuove regole che si era appena dato, fino a svuotarle totalmente del loro significato, come dimostra il caso che tratteremo di seguito.

## **6. La formazione del gruppo «Europeisti – MAIE – Centro Democratico».**

Che il precedente di «Italia Viva – P.S.I.» potesse fare da apripista alla creazione di altri gruppi parlamentari dalla sbiadita identità politica è un rischio che è apparso subito concreto a chi ha l'ardire di studiare questi temi. Tuttavia, con la formazione del gruppo «Europeisti – MAIE – Centro Democratico» probabilmente si è andati oltre le più pessimistiche previsioni. Il suddetto

<sup>94</sup> S. CURRERI, *Osservazioni a prima lettura sulla riforma organica del Regolamento del Senato*, op. cit., 642 (nota 19).

<sup>95</sup> Si tratta dell'emendamento 1.11 a prima firma Orellana.

<sup>96</sup> S. CURRERI, *Si scioglierà il gruppo parlamentare Italia Viva – P.S.I. al Senato*, op. cit.

<sup>97</sup> M. PODETTA, *Contingenza politica e questioni istituzionali: ancora sul “simbolo” che ha “accolto” Renzi*, in *laCostituzione.info*, 22 gennaio 2021.

<sup>98</sup> *Ibidem*

gruppo si costituisce il 26 gennaio 2021 in piena crisi di Governo con l'auspicio, da parte dei promotori, di essere l'embrione di un più ampio gruppo-contenitore che avrebbe dovuto sostituire Italia Viva - nel frattempo passata all'opposizione - nella maggioranza parlamentare a sostegno del Governo Conte II. Se, dunque, risultano chiare le ragioni politico-parlamentari che hanno portato alla nascita del gruppo, meno facile appare individuarne l'identità politica. Il 'rispetto' del requisito politico previsto dall'art. 14 R.S. – dopo il precedente «Italia Viva – P.S.I.» - era assicurato dalla presenza del Sen. Merlo<sup>99</sup>, eletto nella circoscrizione estero America meridionale con il simbolo MAIE<sup>100</sup>. Tuttavia, al netto della dichiarata volontà di sostenere il Governo allora in carica e di una molto generica vocazione europeista, mancava in maniera evidente un collante politico al gruppo appena nato, come dimostra la provenienza estremamente eterogenea<sup>101</sup> di quelli che sono stati i suoi dieci<sup>102</sup> aderenti. Altro elemento che si può sottolineare a dimostrazione che il gruppo in questione fosse una mera aggregazione parlamentare costituitasi – grazie all'irrazionale applicazione del regolamento che ha dato vita al precedente «Italia Viva – P.S.I.» – in evidente violazione della *ratio* ispiratrice della riforma del 2017, è che, a differenza di quanto accaduto con «Italia Viva - P.S.I.» che almeno si è formato parallelamente al nascente partito Italia Viva, «Europeisti – MAIE – Centro Democratico» non ha mai avuto quest'ambizione. Al contrario, da questo punto di vista, ha ricordato proprio quelle poco commendevoli esperienze passate<sup>103</sup> di mere aggregazioni parlamentari prive di ogni reale velleità rappresentativa cui con la riforma regolamentare si voleva rimediare. Tutto quanto appena detto risulta ancor più vero alla luce del fatto che - caduto il Governo Conte II e dunque venuta meno la motivazione politico-parlamentare che ne aveva portato alla nascita - il gruppo si è sciolto il 29 marzo 2021 dopo solo due mesi dalla sua costituzione, e i suoi aderenti sparsi in diversi gruppi parlamentari.

<sup>99</sup> Che, dunque, secondo quanto evidenziato in precedenza, analogamente al Sen. Nencini riguardo «Italia Viva – P.S.I.», aveva potere di vita o di morte sulle sorti del suo gruppo.

<sup>100</sup> In quei giorni concitati si era ipotizzato anche che questo gruppo potesse nascere sotto le insegne del solo «Centro Democratico» attraverso un'autorizzazione all'utilizzo del simbolo concessa dall'On. Tabacci – che ne è il titolare – al Sen. De Falco (originariamente eletto nel M5S). Sarebbe stato un ennesimo, sconcertante, allargamento delle maglie regolamentari.

<sup>101</sup> Cinque senatori provenienti dalla componente del misto Maie, due dal gruppo Forza Italia, uno dal gruppo Per le Autonomie, uno dalla componente del misto Azione, una dal gruppo Partito democratico.

<sup>102</sup> Inizialmente era prevista l'adesione della Sen. Lonardo, poi non concretizzatasi. A quel punto rimanendo in soli nove membri ci si è trovati a non rispettare il requisito numerico di dieci, tuttavia, per poter permettere la nascita del gruppo, aderì la Sen. Rojc, proveniente dal PD, nonostante continuasse a far parte del suo partito e d'accordo con esso. La possibilità che con l'attuale formulazione dell'art. 14 R.S. si potessero formare gruppi parlamentari grazie al «prestito compiacente di senatori da parte di forze politiche alleate per raggiungere il numero minimo di dieci iscritti» era stata prevista da S. CURRELLI, *Osservazioni a prima lettura sulla riforma organica del Regolamento del Senato*, op. cit., 646. Il 'prestito' dei parlamentari per consentire la nascita di gruppi parlamentari è un fenomeno che si può osservare anche nelle Cortes spagnole in ragione del fatto che i quorum numerici di formazione dei gruppi sono più alti di quelli previsti per il loro scioglimento automatico. A tal proposito sia consentito rimandare ad A. RUSSO, *Il circuito della rappresentanza: il rapporto partito/gruppo/eletto nell'ordinamento spagnolo* in P. CARETTI, L. MORISI, G. TARLI BARBIERI (a cura di) *Il divieto di mandato imperativo: un principio in discussione*, in *Osservatorio sulle Fonti*, n.2/2019, 39.

<sup>103</sup> Come esempio più recente si può citare il gruppo parlamentare «AL-A» (che ha cambiato più volte denominazione nel corso della sua esistenza) attivo nella scorsa legislatura (XVII).

## 7. *Alcune considerazioni.*

Il lettore che avrà avuto la bontà di arrivare fino a questo punto nella lettura di questo testo avrà notato un certo *sentiment* positivo dell'autore rispetto alla riforma regolamentare del Senato (per quanto concerne i gruppi parlamentari), o meglio, per la *ratio* ispiratrice di questa, ossia quella di contrastare la frammentazione facendo realmente dei gruppi parlamentari la proiezione dei partiti in Parlamento attraverso l'introduzione di un requisito politico per la loro composizione. Nelle brevi riflessioni di questo paragrafo si intende rendere maggiormente esplicite le ragioni di questa posizione, non sottacendo gli aspetti problematici, al contrario, provando a interloquire con quelle critiche, di principio e di merito, che si ritiene più argute. Si è già fatto cenno in precedenza (v. *Supra*, nota 45) alla critica «i problemi sono altrove», secondo la quale vi sarebbe un errore di fondo nell'impostazione assunta dal riformatore in quanto la riforma regolamentare rappresenterebbe uno strumento intrinsecamente inadeguato rispetto allo scopo prefissato<sup>104</sup>. In particolare, pur non negando la possibilità di influire sulle dinamiche della forma di Governo attraverso i regolamenti parlamentari (specie attraverso la disciplina dei gruppi), si vuole mettere in evidenza quello che sarebbe un «problema di *consecutio*»<sup>105</sup>, nel senso che «non ci possono essere risposte convincenti sul piano delle riforme dei regolamenti parlamentari sinché non vi sarà chiarezza sulla direzione che assume la riforma elettorale e del sistema politico»<sup>106</sup>. Secondo questa impostazione, dunque, qualsiasi processo di rigenerazione del sistema (della cui necessità, in ragione dello 'scarso rendimento' attuale, non si dubita) non potrebbe che partire dal sistema elettorale e qualora si voglia «davvero assumere la prospettiva per cui l'arginamento della frammentazione parlamentare con il consolidamento dei Gruppi deve passare da una identificazione di questi ultimi con le formazioni politiche presentatesi alle elezioni, [...] bisognerebbe intervenire *in primis* ancora più a monte, con un propedeutico irrigidimento della disciplina giuridica dei partiti e degli schieramenti elettorali, oggi inesistente»<sup>107</sup>. Risulta francamente difficile obiettare alcunché a queste considerazioni, il legame fortissimo tra disciplina dei gruppi parlamentari e sistema elettorale, e i rischi di una non coerenza tra questi due elementi, è stato sottolineato anche da quella parte della dottrina che ha espresso apprezzamento per il tentativo riformatore del Dicembre 2017<sup>108</sup>; non solo, non si vuole affatto negare l'importanza del tema dei partiti e della loro democraticità interna, il quale, anzi, è ritenuto ineludibile anche dal sottoscritto<sup>109</sup>. Tuttavia, allo stesso tempo, si è alle prese con processi che hanno un carattere

<sup>104</sup> M. PODETTA, *La nuova disciplina dei gruppi al Senato tra demagogia riformista, dubbi costituzionali e distorsioni applicative*, op. cit., 159 ss.

<sup>105</sup> *Ibidem*

<sup>106</sup> R. BIN, *La disciplina dei gruppi parlamentari, Relazione al XV Convegno dell'Associazione Italiana dei Costituzionalisti "Il Parlamento"*, Firenze, 12-14 ottobre 2000, in AIC (a cura di), *Il Parlamento*, Cedam, Padova, 2001, 108

<sup>107</sup> M. PODETTA, *La nuova disciplina dei gruppi al Senato tra demagogia riformista, dubbi costituzionali e distorsioni applicative*, op. cit., 161

<sup>108</sup> S. CURRERI, *Osservazioni a prima lettura sulla riforma organica del Regolamento del Senato*, op. cit., 645-646. Dello stesso autore si veda anche *Liste-matrioska e gruppi parlamentari*, in *laCostituzione.info*, 22 gennaio 2018. Dalla lettura di questi due contributi emerge chiaramente come la possibilità (acutamente prevista dall'Autore) di una applicazione distorta delle nuove norme, che si è poi effettivamente verificata, nasca proprio nell'intersezione tra disciplina regolamentare e sistema elettorale attualmente in vigore.

<sup>109</sup> Oltreché, più autorevolmente, tra gli altri, da A.I. ARENA, *Su alcuni aspetti della "riforma organica" del regolamento del Senato*, op. cit., p. 47 e E. RINALDI, *Partiti politici, gruppi parlamentari e art. 67 della Costituzione*, in *Rivista Gruppo di Pisa*, 2 agosto 2019, 184 ss.

inevitabilmente politico, (nel senso che si inseriscono nelle dinamiche della *politics*), pertanto non è sempre possibile ‘mettersi a tavolino’ e operare le modifiche che si vuole, nell’ordine che si vuole. Si avrebbe bisogno certamente di tutti gli elementi succitati, una riforma del sistema elettorale che permetta di rappresentare adeguatamente il corpo elettorale ma che non favorisca la frammentazione, una regolazione in senso democratico della vita interna dei partiti, una più stringente disciplina dei gruppi parlamentari, ma nel momento in cui si è approvata la riforma – si è descritto in precedenza le tappe di avvicinamento e il contesto (v. *Supra*, par. 3) – l’alternativa era non fare nulla. Dunque, posto che ci fossero le condizioni politiche e che la riforma ipotizzata andava (la coniugazione al passato, ahinoi, è ormai d’obbligo) nella direzione giusta, sarebbe stato delittuoso non provarci, al netto dell’applicazione concreta che poi ne è stata data. Inoltre, questa impostazione sembra sottovalutare la presenza di – mai rimossi – incentivi alla frammentazione nei nostri regolamenti parlamentari<sup>110</sup>; una cosa è non comprimere la libertà del singolo parlamentare di esercitare la propria funzione rappresentativa, altra cosa è quella di assecondare – in alcuni casi addirittura incoraggiare<sup>111</sup> – quelli che sono dei veri e propri elementi patologici del nostro parlamentarismo come il transfughismo e la iper-frammentazione. Pertanto, specie nel caso italiano, non è affatto da escludere che «anche da sola, una più rigorosa disciplina dei regolamenti in materia [di gruppi parlamentari] costituirebbe un significativo argine a derive del sistema partitico verso la frammentazione»<sup>112</sup>. Con questo non si vuole negare che nel caso della riforma oggetto di questo contributo questo effetto benefico non si sia verificato, ma ciò appare imputabile ad altri due elementi; da un lato l’essere stata, sin dal principio, una riforma ‘zoppa’, in quanto una analoga disciplina dei gruppi non è stata approvata alla Camera dei deputati<sup>113</sup>, dall’altro la scellerata interpretazione delle nuove norme che se n’è data in sede di applicazione.

Altra critica mossa alla riforma è quella riguardante la sua eccessiva rigidità che si manifesterebbe, in particolare, nella volontà di «fissare la fotografia politica dell’esito del voto per l’intero arco della legislatura»<sup>114</sup>, impedendo che le evoluzioni del quadro politico successive al voto trovino riflesso in Parlamento, se del caso, attraverso la formazione di nuovi gruppi parlamentari. E ciò sarebbe incompatibile con il carattere dinamico del principio di rappresentanza. Anche in questo caso, in termini di principio, non si ha nulla da obiettare a questa critica, del resto sarebbe impossibile negare la intrinseca dinamicità della rappresentanza accolta anche dal testo costituzionale che, attraverso l’art. 49, prescrive la partecipazione diurna dei cittadini alla vita politica. Allo stesso modo, non si può negare una probabilmente eccessiva

<sup>110</sup> N. LUPO, *I gruppi parlamentari nel parlamentarismo maggioritario*, in *Democrazia e diritto*, n. 3, 2009.

<sup>111</sup> Si pensi ai gruppi (solitamente di opposizione) nati con lo scopo di sovra-rappresentare la propria coalizione di appartenenza all’interno delle Commissioni.

<sup>112</sup> V. LIPPOLIS, *La riforma del regolamento della Camera dei deputati del 1997 e il Parlamento del bipolarismo*, in V. LIPPOLIS (a cura di), *Il Parlamento del bipolarismo. Un decennio di riforme dei regolamenti delle Camere, il Filangieri – Quaderno 2007*, Jovene, Napoli, 2008, 22.

<sup>113</sup> E, anche nonostante l’applicazione *light* delle nuove regole che se n’è fatta al Senato, gli effetti si vedono, infatti alla Camera si sono formati due gruppi (“Liberi e Uguali” e “Coraggio Italia”) non presenti al Senato.

<sup>114</sup> M. PODETTA, *La nuova disciplina dei gruppi al Senato tra demagogia riformista, dubbi costituzionali e distorsioni applicative*, *op. cit.*, 168 ss.

rigidità<sup>115</sup> del testo regolamentare novellato per quanto riguarda la possibilità di formare nuovi gruppi parlamentari in corso di legislatura ma, allo stesso tempo, le possibili soluzioni alternative<sup>116</sup> non sono prive di controindicazioni e comunque potrebbero non rivelarsi sufficienti. Inoltre, al netto del fatto insindacabile che non necessariamente le scissioni e le nascite di nuovi gruppi corrispondono a «operazioni meramente strumentali»<sup>117</sup>, ahinoi, bisogna riconoscere che è prevalentemente a cose di questo genere che abbiamo assistito negli ultimi anni. Più che il recepimento di mutate «istanze politiche provenienti dal basso»<sup>118</sup>, la proliferazione di gruppi parlamentari che si è avuta durante il corso delle ultime legislature sembra rispondere a quella logica di sole «operazioni parlamentari»<sup>119</sup> nella quale è davvero difficile scorgere la partecipazione attiva dei cittadini, che infatti mostrano di non apprezzare questo tipo di iniziative quando chiamati alle urne<sup>120</sup>. Ma più di tutto, ciò che qui si intende sottolineare è quello che si ritiene un errore di fondo di questa impostazione che dall'inevitabile carattere dinamico della rappresentanza fa discendere quella che, in maniera forse un po' impropria, potremmo definire «libertà di scissione»<sup>121</sup>. Al contrario, invece, la dinamicità della rappresentanza non può manifestarsi solo attraverso scissioni, ma anche e soprattutto attraverso la possibilità, per chi è momentaneamente minoranza, di condurre la propria battaglia all'interno del gruppo/partito di appartenenza. Infatti, da questo punto di vista, il limite maggiore dell'ultima riforma del Regolamento del Senato è stato proprio quello di non aver accompagnato l'irrigidimento della disciplina complessiva dei gruppi con la previsione di un nucleo di garanzie minime a tutela dei singoli parlamentari in dissenso dalla linea maggioritaria interna<sup>122</sup>. Ovviamente non sfugge la complessità di un intervento di questo tipo che si pone all'intersezione tra i regolamenti

<sup>115</sup> Che, come abbiamo visto (v. *Supra*, par. 4-5), è rimasta solo sulla carta dato che l'applicazione concreta è stata molto diversa.

<sup>116</sup> In E. GIANFRANCESCO, *La riforma del Regolamento del Senato: alcune osservazioni generali*, op. cit., 11-12, l'Autore ha proposto la previsione di una 'franchigia' temporale prima di consentire la nascita di nuovi gruppi parlamentari, alle stesse condizioni che ad inizio legislatura, oppure che si avanzi la pretesa che un nuovo gruppo parlamentare costituisca in ogni caso l'embrione di un nuovo partito, che dovrebbe essere costituito in un certo tempo definito.

<sup>117</sup> *Ibidem*

<sup>118</sup> M. PODETTA, *La nuova disciplina dei gruppi al Senato tra demagogia riformista, dubbi costituzionali e distorsioni applicative*, op.cit., 174.

<sup>119</sup> Uso, non a caso, un'espressione il cui *copyright* è da attribuire ai dirigenti del Partito Socialista che in questo modo hanno definito la nascita del gruppo "Italia Viva – P.S.I." nato grazie al loro assenso (v. *Supra*, nota 88).

<sup>120</sup> A partire dalla XIII legislatura, dei pochi gruppi nati da scissione in corso di legislatura che realmente sono stati embrione di un partito (tra i tanti che sono rimasti solo aggregazioni parlamentari), solo uno, «Fratelli d'Italia – Centrodestra nazionale», nato solo al Senato a pochi mesi dalla scadenza della XVI legislatura, lo è stato di un partito (Fratelli d'Italia) che è sopravvissuto in quanto tale alle successive elezioni e che, successivamente, si è radicato nella società. Peraltro, alle elezioni del 2013 che inaugurarono la XVII legislatura, il neonato partito raccolse un risultato tutt'altro che esaltante, non raggiungendo il 2% dei voti. Nonostante ciò, FdI, grazie alla controversa clausola del "miglior perdente" prevista dalla legge elettorale allora in vigore, riuscì comunque a eleggere nove deputati (e nessun senatore), pur essendo sotto la soglia di sbarramento. In seguito, nonostante il loro numero, inferiore anche a quello necessario per costituire 'di diritto' una componente politica del misto, l'Ufficio di Presidenza della Camera concesse a questi nove deputati di costituirsi in gruppo autonomo. Su quest'ultimo aspetto si veda A. CARMINATI, *La formazione dei gruppi parlamentari nella XVII legislatura: la deroga concessa al movimento politico Fratelli d'Italia e le sue ricadute in termini politico-organizzativi*, in *Osservatorio AIC*, luglio 2013.

<sup>121</sup> Intendendo con questa non solo la ovvia facoltà per i parlamentari di uscire dal proprio gruppo/partito e – eventualmente - di fondarne uno nuovo, ma anche il dovere, a certe condizioni (requisito numerico e/o politico) per l'Istituzione Parlamento di dare adeguata ed immediata rappresentanza a questi nuovi soggetti.

<sup>122</sup> Sottolinea questo aspetto fondamentale ma forse un po' dimenticato dalla dottrina nell'analisi della riforma regolamentare del 2017, F. BIONDI, *Riforma del Regolamento del Senato e sistema politico*, op. cit., 858-859, la quale, condivisibilmente, evidenzia come «talvolta, infatti, è proprio il soffocamento del dissenso interno che determina la fuoriuscita dal proprio gruppo».

parlamentari e quelli interni ai gruppi, si tratta di un tema che necessiterebbe di approfondimenti dedicati che in questa sede non si possono sviluppare ma che è fondamentale affrontare se si vuole che riforme del genere di quella qui commentata possano rivelarsi realmente efficaci<sup>123</sup>.

## 8. Conclusioni.

In conclusione di questo contributo si vuole brevemente tirare le fila dei ragionamenti sin qui svolti e tentare di tracciare un bilancio della situazione attuale, utile anche a immaginare quali potrebbero essere i prossimi passi da compiere per poter avanzare nel processo riformatore che, seppur in maniera un po' stentata, si è iniziato con la riforma del Regolamento del Senato del dicembre 2017.

Pur con alcuni limiti, l'impianto di questa riforma in materia di gruppi parlamentari andava nella direzione corretta, tuttavia bisogna constatare che non è riuscita a dispiegare gli effetti benefici (sul sistema complessivo) che ci si poteva augurare. La ragione di ciò è da rintracciarsi anche in quei limiti, cui si è già fatto cenno, che hanno caratterizzato l'intervento riformatore; da un lato la mancata approvazione di una analoga disciplina dei gruppi anche alla Camera dei deputati, dall'altro il non aver 'compensato' l'irrigidimento delle norme in materia di gruppi con una serie di misure volte a tutelare il singolo parlamentare all'interno del proprio gruppo di appartenenza. Tuttavia, i succitati limiti non bastano da soli a spiegare l'ininfluenza positiva delle nuove norme; l'elemento decisivo da questo punto di vista risiede nella discutibile applicazione concreta che se ne è data nel corso di questa legislatura, che addirittura ha fatto di queste nuove norme un'innovazione peggiorativa. Nello specifico, sarebbe probabilmente preferibile non avere alcun requisito politico per la composizione dei gruppi parlamentari piuttosto che quello attualmente applicato al Senato che crea irrazionalità e disparità di trattamento. Infatti, stante la situazione attuale, la possibilità di creare un gruppo parlamentare è legata più a dinamiche casuali o, peggio, alla capacità di destreggiarsi furbescamente all'interno del «mercato dei simboli» che sempre più si verrà a creare, che alla presenza di un effettivo requisito politico così come inteso dalla lettera del regolamento. Pertanto, la nuova normativa in materia di gruppi parlamentari al Senato è da considerarsi ormai inservibile allo scopo; da ciò deriva la constatazione di un suo «necessario ripensamento»<sup>124</sup>. Com'è noto, nel corso di questa legislatura è stata approvata una riforma costituzionale che riduce il numero dei parlamentari a 400 Deputati e 200 Senatori (da, rispettivamente, 630 e 315). Senza entrare nel merito della discussione sulla sua opportunità o meno, tale riduzione 'obbliga'<sup>125</sup> le Camere a rivedere i propri regolamenti<sup>126</sup>, potrebbe, anzi

<sup>123</sup> E, in maniera niente affatto meno rilevante, evitare che si determini un ritorno al dirigismo partitico, peraltro aggravato dal deficit di legittimazione di cui i partiti 'godono' attualmente. *Ibidem*, 859

<sup>124</sup> Alla stessa conclusione, seppur da una prospettiva sensibilmente diversa, arriva M. PODETTA, *La nuova disciplina dei gruppi al Senato tra demagogia riformista, dubbi costituzionali e distorsioni applicative*, op. cit., 206 ss.

<sup>125</sup> Specificamente sul tema si veda L. GIANNITI, N. LUPO, *Le conseguenze della riduzione dei parlamentari sui Regolamenti di Senato e Camera*, in *Quaderni Costituzionali*, n. 3/2020.

<sup>126</sup> Oltretutto a rendere ancor più auspicabile una riforma del sistema elettorale, la cui urgenza, tuttavia, allo stato, non pare essere avvertita dagli attori istituzionali e politici.

meglio, dovrebbe cogliersi l'occasione per affrontare nuovamente il tema dei gruppi in un più generale disegno di riforma complessivo che non si limiti semplicemente ad adeguare i regolamenti parlamentari ai nuovi numeri. Va da sé che andrebbe fatto tesoro delle esperienze precedenti per non ripetere gli stessi errori che anche qui sono stati messi in luce. Il dibattito è in corso<sup>127</sup>, non resta che sperare per il meglio e, da studiosi del tema, 'vigilare'.

**Abstract [IT]:** Il contributo sviluppa una disamina delle problematiche giuridiche poste dalle prime applicazioni della riforma regolamentare del Senato del 2017. A tal fine vengono espone le ragioni che hanno spinto ad agire in senso riformatore sul regolamento del Senato, viene ricostruito l'iter parlamentare che ha portato all'approvazione della riforma e analizzato il testo di quest'ultima, limitatamente agli aspetti riguardanti i gruppi parlamentari. Successivamente, attraverso un'analitica ricostruzione diacronica degli avvenimenti caratterizzanti le dinamiche dei gruppi parlamentari in Senato nel corso della XVIII legislatura, si giunge alla conclusione che, nonostante la ratio ispiratrice della riforma sia da ritenersi condivisibile, quest'ultima sia stata tradita in sede di applicazione, con la conseguenza che la disciplina dei gruppi al Senato debba essere nuovamente oggetto di ripensamento, questa volta necessariamente in maniera omogenea con la Camera dei Deputati.

**Abstract [ENG]:** The article develops an examination of the legal problems posed by the first applications of the reform of the Senate rules of 2017. For this purpose, are exposed the reason that inspired the reform, is reconstructed the approval process and analyzed the text of reform, limited to the aspects concerning the parliamentary groups. The paper continues with an analytical diachronic reconstruction of the events characterizing the dynamics of the parliamentary groups in the Senate during the eighteenth legislature. We come to the conclusion that, although the rationale behind the reform is to be considered acceptable, the latter has been betrayed during its application, with the consequence that the discipline of the groups in the Senate must again be subject to rethinking, necessarily in a homogeneous manner with the Chamber of Deputies.

**Parole chiave:** Gruppi parlamentari; Riforma Regolamento Senato; Parlamento; XVIII legislatura; Forma di governo

**Keywords:** Parliamentary groups; Reform of Senate rules; Parliament; Eighteenth legislature; Form of government

---

<sup>127</sup> Il tema delle modifiche regolamentari da adottare in conseguenza della riduzione del numero dei parlamentari è oggetto di attenzione di entrambe le Giunte per il Regolamento e in entrambe le Camere sono state presentate alcune proposte di riforma del rispettivo regolamento. In particolare, ad oggi, al Senato sono state presentate le proposte a prima firma Calderoli (A.S. Doc II, n. 6/XVIII); Zanda (A.S. Doc II, n. 7/XVIII); Parrini (A.S. Doc II, n. 9/XVIII); Santangelo (A.S. Doc II, n. 10/XVIII), mentre alla Camera quelle firmate Baldelli (A.C. Doc II, n. 19/XVIII) e Giorgis, Serracchiani, Fiano, Ceccanti (A.C. Doc II, n. 22/XVIII).