

13 GIUGNO 2018

# Disciplina di gruppo e tutela del parlamentare dissenziente

di Adriana Ciancio

Professore ordinario di Diritto costituzionale  
Università di Catania



# Disciplina di gruppo e tutela del parlamentare dissenziente\*

**di Adriana Ciancio**

Professore ordinario di Diritto costituzionale  
Università di Catania

**Sommario:** 1. Premessa – 2. Una questione non meramente politica: la portata dell’art. 67 Cost. nel circuito della democrazia rappresentativa – 3. Sulla natura giuridica dei gruppi parlamentari (cenni) – 4. La recente riforma del Regolamento del Senato e l’opportunità di valorizzare la figura del parlamentare cd. “indipendente” – 5. La natura giuridica dei gruppi ai sensi del Regolamento della Camera: i gruppi parlamentari come autonomie funzionali – 6. Statuti dei gruppi ed efficacia delle relative previsioni – 7. La problematica tutela del dissenso individuale dinanzi al giudice comune – 8. La prospettiva del conflitto costituzionale a tutela dei parlamentari “contro” i gruppi di appartenenza – 9. Attribuzioni del Presidente della Camera e attività di controllo sugli statuti dei gruppi parlamentari

## 1. Premessa

L’odierno contributo scaturisce dall’iniziativa dell’On. Riccardo Magi (membro della corrente “+Europa-Centro democratico” del Gruppo Misto) di inviare il 9 aprile u.s. una lettera al Presidente della Camera dei Deputati, On. Roberto Fico, al fine di conoscere quali iniziative quest’ultimo intendesse adottare con riferimento alla statuto del gruppo parlamentare del “Movimento 5 stelle” (al quale lo stesso Presidente dell’Assemblea, peraltro, aveva aderito sin dall’avvio della legislatura), trasmessogli, per la pubblicazione sul sito Internet della Assemblea, entro 5 giorni dalla sua approvazione, ai sensi di quanto dispone l’art. 15, comma *2bis* del Regolamento. In particolare, nella missiva si censurava la previsione contenuta all’art. 21 comma 5 del richiamato statuto (di cui si aveva notizia attraverso gli organi di stampa, nelle more dell’effettiva pubblicazione), in base al quale “*il deputato che abbandona il gruppo parlamentare a causa di espulsione ovvero abbandono volontario ovvero dimissioni determinate da dissenso politico sarà obbligato a pagare, a titolo di penale, al Movimento 5 stelle, entro dieci giorni dalla data di accadimento di uno dei fatti sopra indicati, la somma di euro 100.000,00*”.

Il timore espresso dallo scrivente, in estrema sintesi, riguardava la circostanza che tale disposizione si ponesse in palese contrasto con l’art. 67 della Costituzione, nel punto in cui sancisce la libertà del mandato parlamentare, ritenuto principio fondamentale del vigente sistema di democrazia rappresentativa. Da qui la sollecitazione rivolta al Presidente dell’Assemblea di intervenire con i provvedimenti ritenuti più

---

\* Intervento alla Tavola rotonda “*Gli statuti dei gruppi parlamentari alla prova dell’art. 67 della Costituzione*”, Roma, 16 maggio 2018.

opportuni a garantire l'istituzione nel suo complesso, oltre che la posizione e le prerogative dei singoli deputati, quali previste dalla Costituzione e dal Regolamento parlamentare.

Di tenore sostanzialmente analogo era, poi, altra missiva, rivolta al medesimo destinatario due giorni dopo dall'On. Stefano Ceccanti (deputato iscritto al gruppo PD), il quale, peraltro, avrebbe di lì a poco richiamato in parte il contenuto delle questioni sollevate per iscritto anche nel corso di una successiva seduta della Camera.

A tali sollecitazioni il Presidente dell'Assemblea rispondeva, a distanza di alcuni giorni, con la precisazione che l'invio dello statuto dei gruppi è stato previsto, nella riforma regolamentare del 2012, soltanto a fini di trasparenza e di pubblicità, in connessione agli obblighi di rendicontazione adesso gravanti sui gruppi in relazione alle contribuzioni finanziarie di cui questi sono destinatari, ma che nessun potere di controllo sulle manifestazioni di autonomia normativa degli stessi gruppi fosse stato introdotto con le accennate modifiche del Regolamento generale della Camera. Tantomeno un tale potere sarebbe deducibile dall'art. 8 del medesimo Regolamento, che, nell'enunciare i compiti del Presidente dell'Assemblea, include, come noto, quello di farne osservare le disposizioni, ma che, tuttavia, non comprenderebbe il sollecitato intervento sugli statuti dei gruppi parlamentari, come risulterebbe confermato anche dalla recente prassi parlamentare.

In conclusione, pertanto, il Presidente della Camera si dichiarava privo di un potere di riscontro della conformità degli statuti dei gruppi alla normativa regolamentare e/o, persino, a quella costituzionale, nella (invocata) perdurante assenza di specifiche previsioni dei regolamenti camerale, che di tale potere disciplinino esercizio, limiti ed effetti sul piano dell'ordinamento parlamentare.

La risposta – come prevedibile – non lasciava soddisfatti i firmatari delle citate missive, che anticipavano al proposito nuove iniziative, sollecitando anche il contributo della dottrina.

## **2. Una questione non meramente politica: la portata dell'art. 67 Cost. nel circuito della democrazia rappresentativa.**

Ed, invero, la vicenda richiama delicate problematiche di diritto costituzionale, sulle quali, pertanto, conviene oggi ritornare<sup>1</sup>.

Tra esse, in ordine logico, non può non venire anzitutto in considerazione il rilievo che è da riconoscere nell'attuale assetto di democrazia rappresentativa alla formula contenuta nella seconda parte dell'art. 67 della Costituzione, comunemente riassunta nei termini del cd. "divieto di mandato imperativo". Orbene – a parte la questione della problematica compatibilità dell'art. 21, V co. St. Movimento 5 stelle con tale

---

<sup>1</sup> Per maggiori approfondimenti in materia può leggersi, sin d'ora, A. CIANCIO, *I gruppi parlamentari. Studio intorno a una manifestazione del pluralismo politico*, Milano, 2008, *passim*, spec. Cap. 3, interamente dedicato al tema odierno.

assunto, da cui prendono spunto queste riflessioni – da tempo ormai, e talora insistentemente, varie forze politiche rilasciano dichiarazioni ove si ventilano future iniziative di revisione costituzionale, tese ad abrogare la disposizione secondo cui ciascun parlamentare “esercita le sue funzioni senza vincolo di mandato”. Invero, tale intendimento sarebbe motivato, fra l’altro, con la necessità di porre un freno ai frequenti cambiamenti di gruppo (cd. “mobilità parlamentare”)<sup>2</sup>, anche collettivi e persino trasversali agli opposti schieramenti di maggioranza e opposizione, che, per lo meno dagli inizi degli anni ’90<sup>3</sup>, hanno contribuito a determinare un panorama parlamentare estremamente instabile e frammentario e comunque non coincidente con il quadro politico scaturito dalle elezioni, sfociando non di rado nella costituzione di nuovi gruppi in corso di legislatura, prodottisi per scissione da altri precedenti raggruppamenti e come tali privi, al loro sorgere, di qualsiasi legittimazione elettorale. Peraltro, non può disconoscersi che tali cambiamenti siano stati, anche di recente, provocati da episodi di effettivo dissenso politico dei parlamentari cd. “transfughi” rispetto al gruppo di appartenenza, tanto più allorquando le cronache registrano che sia quest’ultimo a discostarsi dai proclami elettorali e dagli enunciati programmatici, sicché in queste ipotesi il contegno del parlamentare che abbandona il gruppo di originaria adesione andrebbe interpretato come gesto di estrema coerenza politica nei confronti degli elettori<sup>4</sup>. E, tuttavia, frequentemente il “cambio di casacca” dei parlamentari è apparso motivato da ragioni meno nobili, quali quelle indotte da mero calcolo individuale, ovvero dal tornaconto strettamente personale in termini di progressione nella carriera politica o, persino, da vantaggi di natura patrimoniale, manifestando in tali casi i segni di un deprecabile trasformismo politico.

Da qui reiterate e varie sollecitazioni all’adozione di contromisure, che non di rado sono sfociate nei citati appelli all’abrogazione del divieto di mandato imperativo, sostenuti a livello dottrinale dalla considerazione del ruolo assegnato ai partiti nell’ordito costituzionale, in correlazione al principio della sovranità popolare di cui al secondo comma dell’art.1 Cost. Invero, secondo taluni non potrebbe ammettersi che i parlamentari operino nelle Assemblee in totale libertà sulla scorta di quanto previsto

---

<sup>2</sup> Nella impossibilità di dar conto in questa sede della vastissima dottrina formatasi in proposito, sia consentito far limitato rinvio a A. CIANCIO, *L’esercizio del mandato parlamentare nella normativa sui gruppi: disciplina vigente ed esigenze di riforma*, in *Scritti in onore di M. Scudiero*, I, Napoli, 2008, 553 ss., spec. 562 ss., ed ivi gli opportuni richiami ad altra letteratura sul tema.

<sup>3</sup> Per una puntuale ricognizione dei cambiamenti di gruppo avvenuti nella XII legislatura, cfr. C. DE CARO BONELLA, *I gruppi parlamentari nella XII legislatura*, in *Rass. Parl.*, 1996, 360 ss.; e L. VERZICHELLI, *I gruppi parlamentari dopo il 1994. Fluidità e riaggregazioni*, in *Riv. It. Sc. Pol.*, 1996, 398 ss. Per il riferimento ai dati sulla mobilità parlamentare nella XIII legislatura, cfr., poi, S. CURRERI, *I gruppi parlamentari nella XIII legislatura*, in *Rass. Parl.* 1999, 288 ss.

<sup>4</sup> Sottolineano la difficoltà di stabilire a priori se siano i parlamentari “transfughi” o non piuttosto il gruppo cui hanno aderito (ovvero lo stesso partito nelle cui fila sono stati eletti) a non rispettare gli impegni elettorali, tra gli altri, A. SPADARO, *Riflessioni sul mandato imperativo di partito*, in *Studi parl. Pol. Cost.*, 1985, 34; e N. ZANON, *Il transfughismo parlamentare: attenti a non toccare quel che resta del libero mandato*, in *Quad. cost.*, 2001, 139-140.

dall'art. 67 Cost., poiché tale conclusione si porrebbe in contrasto con il principio democratico, quale va ricostruito dal combinato disposto degli artt. 1, 48 e 49 Cost., che sul punto fanno sistema e con cui il contenuto dell'art. 67, pertanto, andrebbe necessariamente armonizzato. In base a tale ricostruzione, nel moderno Stato pluralista il sistema sarebbe realmente democratico solo allorché l'apparato statale recepisce la volontà politica del corpo elettorale attraverso l'intermediazione istituzionalizzata dei partiti, che, nell'espletamento dei loro compiti, si porrebbero quali elementi di raccordo indefettibile tra la società e gli eletti, questi ultimi riuniti nelle Assemblee elettive in gruppi. Gli elettori, infatti, non voterebbero solo il partito, né tantomeno si limiterebbero a scegliere il candidato, a maggior ragione con un sistema elettorale, come l'attuale, che non contempla il voto di preferenza e, pertanto, non lascia margine oltre l'individuazione della forza politica per cui votare. In tale modello i gruppi parlamentari costituirebbero il punto di snodo di un percorso, che muove dai cittadini e dal loro "concorso alla politica nazionale", tramite l'intermediazione essenziale dei partiti politici, che quel concorso sono chiamati a realizzare al momento elettorale, per approdare "ai gruppi e ai comportamenti dei loro membri"<sup>5</sup>. Ciò giustificerebbe, in ultima analisi, la subordinazione di ciascun parlamentare (nonché dello stesso gruppo cui è iscritto) agli intendimenti politici del partito (e/o della correlativa coalizione elettorale) e quindi prospettati agli elettori al momento del voto<sup>6</sup>. In tal modo il circuito costituito dagli artt. 1, 48 e 49 Cost. fornirebbe i limiti entro cui ricondurre la portata dell'art. 67, che verrebbe ridotta, allora, a previsione di mera organizzazione costituzionale<sup>7</sup>.

A tale tesi si contrappone la dottrina maggioritaria, mettendo in luce la natura del divieto di mandato imperativo quale principio di struttura dei moderni sistemi di democrazia rappresentativa, in quanto condizione necessaria a "rendere possibile l'attività rappresentativa, intesa come agire per il popolo nella sua totalità"<sup>8</sup>. E tale interpretazione impedisce, di conseguenza la stessa revisione, per così dire, *in peius* dell'art. 67 Cost.<sup>9</sup>, baluardo di quei tentativi di modifica del Testo fondamentale, che, sotto la spinta di un'aspirazione, per così dire, "moralizzatrice" della vita politico-parlamentare, intenderebbero attenuare la libertà dei parlamentari, incrinando lo stesso principio del mandato non vincolato. Invero, pur senza potersi disconoscere la funzione fondamentale dei partiti, destinati a selezionare ed esprimere gli interessi

<sup>5</sup> Cfr. P. CARETTI, *I gruppi parlamentari nell'esperienza della XIII legislatura*, in *Democrazia, rappresentanza, responsabilità*, a cura di L. Carlassare, Padova, 2001, 54.

<sup>6</sup> Così A. MANNINO, *L'abuso della mobilità parlamentare: ripensare il divieto di mandato imperativo*, in *Quad. cost.*, 2001, 135 ss.

<sup>7</sup> Secondo la lettura di A. MANNINO, *La mobilità parlamentare tra principio democratico, rappresentanza nazionale e divieto di mandato*, in *Democrazia, rappresentanza, responsabilità*, cit., 69 ss.

<sup>8</sup> In tale senso, tra gli altri, E. W. BÖCKENFÖRDE, *Democrazia e rappresentanza*, in *Quad. cost.*, 1985, 247.

<sup>9</sup> Sull'inclusione del "nucleo essenziale" dell'art. 67 Cost. tra i limiti impliciti alla revisione costituzionale, per tutti, N. ZANON, *Il libero mandato parlamentare. Saggio critico sull'art. 67 della Costituzione*, Milano, 1991, passim, spec. 333.

generali della collettività, rendendosi intermediari con le istituzioni<sup>10</sup>, tale funzione va declinata in coerenza con la trasformazione della rappresentanza registratasi nel passaggio dallo Stato liberale monoclasse a quello democratico pluriclasse, in cui la libertà del parlamentare, che rappresenta l'intera Nazione (e non l'uno o l'altro gruppo di elettori o, peggio, gruppo di interessi) senza subire l'imposizione di mandati vincolati si pone a garanzia della reale dialettica parlamentare e, in definitiva, di effettiva democraticità del sistema<sup>11</sup>, nella misura in cui, oltretutto, offre un contrappeso allo strapotere altrimenti assumibile dalle oligarchie di partito, che, in mancanza del divieto di mandato imperativo, potrebbero facilmente ottenere la costante ed acritica ubbidienza degli eletti.

Il divieto di mandato imperativo, pertanto, va collocato al cuore dell'odierno sistema di democrazia rappresentativa, tanto più se si considera che i partiti rappresentano solo uno – probabilmente il più importante, e tuttavia non l'unico – strumento per consentire la partecipazione politica dei cittadini<sup>12</sup>. A maggior ragione, poi, tale affermazione va ribadita nel contesto politico attuale in cui il partito politico appare profondamente trasformato rispetto alla sua risalente configurazione come formazione sociale<sup>13</sup>, avendo ormai in buona parte perso la tradizionale connotazione di partito di massa, per atteggiarsi, nella maggior parte dei casi della più recente storia politica italiana, come partito “personale”<sup>14</sup>. Ciò contribuisce a sfumare, nella nota *querelle* sul ruolo degli stessi partiti nella democrazia pluralista, la convinzione che essi costituiscano (la sola) condizione indispensabile al raggiungimento dei compromessi necessari a ricondurre la pluralità degli interessi individuali all'unità dell'interesse generale, che diversamente resterebbe un'aspirazione metafisica ed ideale<sup>15</sup>, lasciando spazio alla diversa conclusione che esclude che in una società pluralistica essi detengano “il monopolio della mediazione tra società e Stato”<sup>16</sup>.

---

<sup>10</sup> Di recente in proposito, cfr., *ex multis*, P. MARSOCCI, *Sulla funzione costituzionale dei partiti e delle altre formazioni politiche*, Napoli, 2012; e M. GORLANI, *Ruolo e funzione costituzionale del partito politico*, Bari, 2017, spec. 146 ss.

<sup>11</sup> Approfonditamente, sulle origini del divieto di mandato imperativo e sulla sua affermazione parallelamente ai principi della rappresentanza politica, cfr. ancora, per tutti, N. ZANON, *Il libero mandato parlamentare*, cit., 33 ss.

<sup>12</sup> In tal senso già, *ex pluribus*, T. MARTINES, *Partiti, sistema di partiti, pluralismo*, in *Studi parl. pol. cost.*, 1979, 15-16; e P. RIDOLA, *Partiti politici*, in *Enc. Dir.*, XXXII, Milano, 1982, 97.

<sup>13</sup> Sui partiti come formazioni sociali, per tutti, C. CHIMENTI, *I partiti politici*, in *Manuale di diritto pubblico. II. L'organizzazione costituzionale*, a cura di G. Amato – A. Barbera, V ed. Bologna, 1997, 51 ss. Sulle trasformazioni che hanno interessato negli ultimi decenni i partiti, nella dottrina più recente, v. F. SGRÓ, *Legge elettorale, partiti politici, forma di governo*, Padova, 2014, 172 ss.; e 209 ss.

<sup>14</sup> Secondo la definizione di A. BARBERA, *La Costituzione della Repubblica italiana*, Milano, 2016, 73 ss.

<sup>15</sup> Così, notoriamente, H. KELSEN, *Essenza e valore della democrazia*, trad. it., III ed., Milano, 1959, 57 ss.

<sup>16</sup> Cfr. D. NOCILLA, *Il libero mandato parlamentare*, in *Annuario 2000. Il Parlamento*, Atti del XV Convegno annuale dell'A.I.C., Padova, 2001, 70.

### 3. Sulla natura giuridica dei gruppi parlamentari (cenni)

Così ribadita la centralità del divieto di mandato imperativo nell'odierno circuito della democrazia rappresentativa, può cominciare a trovare risposta l'interrogativo sull'efficacia delle previsioni, contenute negli statuti dei gruppi (e/o di partito), che prevedono sanzioni per l'ipotesi di espulsione e/o di abbandono volontario dal gruppo (ovvero dal partito).

In tale ottica, invero, le uniche sanzioni praticabili sarebbero di natura politica, tra cui, principalmente, la mancata ricandidatura del parlamentare dissenziente. Conclusione, che si lega, peraltro, alla natura dei gruppi, da considerare altra manifestazione – sul piano prettamente istituzionale - di quel pluralismo politico che, posto a cardine del sistema democratico, si manifesta già sul piano sociale attraverso l'aggregazione in partiti<sup>17</sup>. Invero, da tempo abbiamo argomentato la tesi che rinviene nei gruppi natura associativa, con tutte le conseguenze connesse in termini di efficacia giuridica dei loro statuti<sup>18</sup>. E ciò, principalmente, muovendo dal rilievo della non obbligatorietà – a termini di Costituzione formale – dell'adesione dei parlamentari ai gruppi, a fronte del mero rinvio ad essi contenuto negli artt. 72 e 82<sup>19</sup>, quali termini di riferimento per la costituzione delle Commissioni, rispettivamente, legislative e di inchiesta. Viceversa la necessità di aggregazione in gruppi risulta tradizionalmente presente nelle disposizioni dei regolamenti camerale<sup>20</sup>, come depona la previsione, in entrambe le Camere, del gruppo misto, che avrebbe contribuito a trasformare in un vero e proprio obbligo per il parlamentare, sul piano della Costituzione materiale, quello che la Carta fondamentale a rigore prefigurava quale un mero onere per ciascun membro del Parlamento<sup>21</sup>, che volesse partecipare in tutte le sedi all'attività parlamentare, dovendosi viceversa ritenere il parlamentare che non aderisse a nessun gruppo escluso solo dall'esercizio della funzione legislativa (e, per di più, soltanto quando esercitata in sede decentrata) e dall'attività ispettiva svolta in forma di inchiesta. Ciò che non intaccherebbe, tuttavia, il principio sulla pienezza e libertà del mandato parlamentare, garantito dal richiamato art. 67 a tutti gli eletti, i quali, pertanto, dovrebbero poter esercitare le funzioni parlamentari individualmente in tutte le occasioni per le quali non è previsto l'intervento di Commissioni composte secondo il criterio della proporzionalità ai gruppi.

---

<sup>17</sup> In tal senso anche Corte cost., sent. 9 marzo 1998, n. 49, in *Giur. Cost.*, 1998, 553, che ha definito espressamente i gruppi parlamentari “il riflesso istituzionale del partito politico”.

<sup>18</sup> Cfr., se si vuole, A. CIANCIO, *I gruppi parlamentari*, cit., 213 ss.; spec. 237 ss.; e 304 ss.

<sup>19</sup> Nel medesimo senso già G. U. RESCIGNO, *Gruppi parlamentari*, in *Enc. Dir.*, XIX, Milano, 1970, 781; e D. RESTA, *Saggi sui gruppi parlamentari*, Città di Castello, 1983, 20.

<sup>20</sup> Al punto che l'appartenenza ad un gruppo costituirebbe una “condizione necessaria”, integrativa dello *status* stesso del parlamentare, così A. MANZELLA, *Il Parlamento*, II ed., Bologna, 1991, 70.

<sup>21</sup> Spunti nel medesimo senso già in N. ZANON, *I diritti del deputato “senza gruppo parlamentare” in una recente sentenza del Bundesverfassungsgericht*, in *Giur. Cost.*, 1989, II, 1162 ss.; cui, se si vuole, adde A. CIANCIO, *I gruppi parlamentari*, cit., 97 ss.

Tuttavia, l'ispirazione, per così dire, “gruppo-centrica” della nostra organizzazione parlamentare<sup>22</sup>, con la connessa estensione del principio della rappresentanza proporzionale ai gruppi pressoché a tutti gli organi interni delle assemblee parlamentari (con l'esclusione, alla Camera dei deputati, del solo Comitato per la legislazione), unitamente alla previsione in entrambe le Camere del gruppo misto e la conseguente, necessaria distribuzione fra gruppi di tutti i parlamentari hanno comportato che quella facoltà venisse trasformata, in sede di attuazione regolamentare del Testo fondamentale, in vero e proprio obbligo per gli eletti di aderire ad un gruppo, così da escludere sul piano della Costituzione materiale l'eventualità di parlamentari cd. “non iscritti”<sup>23</sup>.

#### **4. La recente riforma del Regolamento del Senato e l'opportunità di valorizzare la figura del parlamentare cd. “indipendente”**

E ciò per lo meno fino alla recente modifica del Regolamento del Senato dello scorso dicembre<sup>24</sup>, che ha introdotto la figura del parlamentare cd. “indipendente”, sia pur limitatamente ai Senatori a vita, tanto di diritto che di nomina presidenziale (art. 14, I co. Reg. Sen.). Previsione certamente da apprezzare nella misura in cui inaugura la possibilità per taluni parlamentari di esercitare le proprie attribuzioni anche singolarmente. Tanto più quando – come previsto nella citata novella – i gruppi si qualificano necessariamente come politici, dovendo adesso la loro costituzione al Senato realizzare, sostanzialmente, la “fotografia” ad inizio della legislatura dei partiti e delle formazioni politiche, che hanno concorso nella competizione elettorale, conseguendo seggi nel numero minimo richiesto per la formazione di un gruppo (art. 14, IV co. Reg. Sen.)<sup>25</sup>, prevedendosi inoltre che la costituzione di nuovi gruppi in corso di legislatura

---

<sup>22</sup> Di Parlamento “gruppo-centrico” parla anche R. BIN, *Rappresentanza e Parlamento. I gruppi parlamentari e i partiti*, in *La democrazia dei partiti e la democrazia nei partiti*, a cura di S. Merlini, Firenze, 2009, 258.

<sup>23</sup> Dubitava addirittura della legittimità costituzionale delle disposizioni regolamentari, che prescrivono la necessaria appartenenza degli eletti ad un gruppo M. BON VALVASSINA, *Sui regolamenti parlamentari*, Padova, 1955, 72, fondamentalmente per il rilievo che tale obbligatoria riunione in gruppi incrinerebbe il divieto di mandato imperativo, quantomeno impoverendone il significato e la portata.

<sup>24</sup> Per un dettagliato esame della riforma cfr., A. CARBONI – M. MALAGOTTI, *Prime osservazioni sulla riforma organica del Regolamento del Senato*, in *federalismi.it*, 2018, n.1

<sup>25</sup> Tali ultime modifiche della normativa regolamentare del Senato sembrano, pertanto, raccogliere gli auspici di quanti già da tempo ritengono la costituzione di gruppi in base al requisito del “comune indirizzo politico degli aderenti” come “la soluzione più coerente con il mandato politico che grava sugli eletti in base agli artt. 1, 48 e 49 Cost.”, così S. MERLINI, *Natura e collocazione dei gruppi parlamentari in Italia*, in *Rappresentanza politica, gruppi parlamentari, partiti: il contesto italiano*, a cura di S. Merlini, II, Torino, 2004, 12 ss. Analogamente, *ex multis*, V. COZZOLI, *I gruppi parlamentari nella transizione del sistema politico-istituzionale. Le riforme regolamentari della Camera dei deputati nella XIII legislatura*, Milano, 2002, 139 ss.; e S. CURRERI, *Democrazia e rappresentanza politica. Dal divieto di mandato al mandato di partito*, Firenze, 2004, 192, il quale, pertanto, valuta positivamente la citata riforma in ID., *Osservazioni a prima lettura sulla riforma organica del Regolamento del Senato*, in *Rass. Parl.*, 2018, n.1, 637 ss. *Contra*, sull'esigenza di non conferire rilievo giuridico ai rapporti tra gruppi e partiti, cfr. già G. SILVESTRI, *I gruppi parlamentari tra pubblico e privato*, in *Studi per L. Campagna*, II, Milano, 1980, 299 ss.



possa aver luogo solo come risultato della fusione di quelli già esistenti (art. 15, III co. Reg. Sen.)<sup>26</sup>. Invero, per quanto venga mantenuta tutt'oggi l'anomalia del gruppo misto<sup>27</sup> (art. 14, IV co. ult. alinea), la citata modifica regolamentare appare, invero, maggiormente rispettosa della purezza dell'originario disegno costituzionale, che depone nel senso che i gruppi parlamentari debbano inevitabilmente connotarsi politicamente, restando altrimenti priva di senso compiuto la necessità di formare Commissioni che, in omaggio al richiamato principio di corrispondenza proporzionale alla consistenza dei gruppi, ex artt. 72, IV co. e 82 Cost., finiscano per riprodurre, sia pur in dimensione numerica ridotta, gli stessi rapporti di forza tra le formazioni politiche esistenti e rappresentate nel *plenum*<sup>28</sup>.

Meno comprensibile risulta, invece, la motivazione per la quale quella possibilità di non aderire ad alcun gruppo non sia stata estesa a tutti gli eletti (*recte*, senatori), consentendo in tal modo un'apertura, per così dire, istituzionalizzata alla manifestazione del dissenso individuale dalle linee di azione politica dei gruppi – ormai individuati come l'effettiva trasposizione in sede istituzionale dei partiti che si sono confrontati in sede elettorale – che consenta di ricondurre anche il fenomeno della mobilità parlamentare entro i binari della piena e genuina esplicazione della libertà del mandato parlamentare. Invero, accogliendo suggerimenti altrove già espressi<sup>29</sup>, nell'introduzione e/o valorizzazione della figura del parlamentare “non-iscritto” si potrebbe scorgere il grimaldello, che consentirebbe di scardinare l'apparente inconciliabilità tra la salvaguardia della piena libertà del mandato parlamentare con l'opposta esigenza di evitarne gli abusi, che apertamente contraddicono – oltre che il ruolo spettante ai partiti nel vigente assetto democratico – lo stesso principio fondamentale della sovranità popolare<sup>30</sup>.

Ebbene, valorizzando il carattere meramente facoltativo dell'adesione ai gruppi, attraverso l'opportuna e generalizzata introduzione nei Regolamenti camerale di una figura di parlamentare “non iscritto” o, altrimenti detto “indipendente” ovvero, ancora, “senza gruppo parlamentare”, non soltanto non si lederebbe il principio del libero mandato, ma altresì si potrebbe conseguire un sensibile contenimento

---

<sup>26</sup> Critico per questo punto della riforma, nella misura in cui, non trovando allo stato corrispondenza nel regolamento della Camera dei deputati, potrebbe condurre ad una vistosa disomogeneità politica tra le due assemblee, pericolosa per la stabilità governativa, N. LUPU, *La riforma del (solo) regolamento del Senato alla fine della XVII legislatura*, in [www.forumcostituzionale.it](http://www.forumcostituzionale.it), 5 gennaio 2018, 2.

<sup>27</sup> Definito un vero e proprio “*monstrum*” giuridico da M. VOLPI, *Crisi della rappresentanza politica e partecipazione popolare*, in *Percorsi e vicende attuali della rappresentanza e della responsabilità politica*, a cura di N. Zanon – F. Biondi, Milano, 2001, 124.

<sup>28</sup> In questo senso, per tutti, V. CRISAFULLI, *I partiti nella Costituzione*, in *Ius*, 1969, 19 nota 30.

<sup>29</sup> Sia consentito, anche per tale profilo, rinviare alle più ampie argomentazioni svolte nel nostro *I gruppi parlamentari*, cit., 298 ss.

<sup>30</sup> La difficile conciliazione tra gli artt. 1 e 49 Cost., da un lato, e il successivo art. 67, dall'altro, è problema noto in dottrina, per cui sia sufficiente richiamare V. CRISAFULLI, *Partiti, Parlamento, Governo*, in *La funzionalità dei partiti nello Stato democratico*, Milano, 1967, poi in ID., *Stato popolo governo. Illusioni e delusioni costituzionali*, Milano, 1985, 214, allorché sottolinea come i principi desumibili dalle richiamate disposizioni rispondano a concezioni differenti della rappresentanza.

del fenomeno della mobilità, sia pur subordinatamente ad altre e connesse modifiche dell'ordinamento parlamentare, che conducano anzitutto all'eliminazione del gruppo misto, in quanto privo, per sua natura, della caratterizzazione necessariamente politica, che – secondo la purezza del disegno costituzionale originario – i gruppi dovrebbero necessariamente possedere al fine della loro costituzione. A ciò dovrebbe accompagnarsi la previsione del divieto, per il parlamentare che abbandoni volontariamente il proprio gruppo in corso di legislatura, di confluire in altro e differente gruppo di partito, da cui conseguirebbe la correlativa posizione di “non iscritto”, con tutte le conseguenze in termini di perdita dei vantaggi economici e logistici, che normalmente derivano dalla partecipazione ai gruppi. In tal modo, la mobilità parlamentare, se pure per un verso risulterebbe funzionale all'effettiva garanzia della libertà del mandato parlamentare, quale manifestazione estrema di dissociazione dalle linee di azione politica del gruppo di originaria appartenenza, per altri versi – restando preclusa la possibilità di adesione ad altro gruppo, unitamente ai limiti sulla costituzione di nuovi gruppi in corso di legislatura – eviterebbe di degenerare in vistosa e deprecabile manifestazione di “mero” trasformismo politico, senza che ciò si risolva in sostanziale lesione delle prerogative parlamentari, che dovrebbero poter essere esercitate dai membri delle Camere anche individualmente, in tutte le occasioni in cui la Carta costituzionale non prevede l'intervento di Commissioni formate in proporzione alla consistenza numerica dei gruppi parlamentari.

Né tale conclusione potrebbe venir inficiata dalla considerazione del pericolo di introdurre nell'organizzazione dei lavori camerali un'eccessiva frammentazione politica, pregiudizievole alla stessa funzionalità delle Assemblee e, al limite, in grado di mettere in pericolo persino la stabilità ministeriale. Invero, pure il diritto comparato converge a dimostrare l'eccessiva ampiezza di tale preoccupazione, come è possibile desumere già dal solo riferimento agli ordinamenti francese, tedesco e, persino spagnolo (sia pur in quest'ultimo caso soltanto a livello locale)<sup>31</sup>, sistemi che – pur accogliendo pienamente il principio del libero mandato – conoscono tutti altre e diverse forme di organizzazione assembleare, basate su differenti forme di raccordo dei parlamentari all'assemblea di appartenenza, non necessariamente mediate dalla confluenza in un gruppo<sup>32</sup>. E ciò anche a voler tralasciare l'esperienza del Parlamento europeo, la cui organizzazione interna da sempre prevede la figura dei deputati “non iscritti”<sup>33</sup>, in connessione alla

---

<sup>31</sup> Per una accurata analisi dei rimedi al fenomeno della mobilità parlamentare adottati in Spagna a livello locale, cfr. S. CURRERI, *Partiti e gruppi parlamentari nell'ordinamento spagnolo*, Firenze, 2005, 301 ss. Sul transfughismo a livello locale nell'ordinamento spagnolo, in precedenza anche T. GROPPi, *La forma di governo a livello regionale e locale in Spagna*, in *L'organizzazione del governo locale. Esperienze a confronto* (Italia, Spagna, R.F.T., Gran Bretagna, Francia, Austria, U.S.A.), a cura di S. Gambino, Rimini, 1992, 166 ss.; e ID., *Sistemi elettorali e forma di governo. Il caso spagnolo*, in *Forme di governo e sistemi elettorali*, a cura di S. Gambino, Padova, 1995, 127.

<sup>32</sup> Più dettagliatamente in argomento, se si vuole, cfr. ancora A. CIANCIO, *I gruppi parlamentari*, cit., 277 ss.

<sup>33</sup> Specificamente in argomento S. BARONCELLI, *Efficienza e deputati indipendenti nel Parlamento europeo*, in *Nuove strategie per lo sviluppo democratico e l'integrazione politica in Europa*, a cura di A. Ciancio, Roma, 2014, 99 ss.

caratterizzazione – potrebbe dirsi – “necessariamente politica” dei gruppi parlamentari<sup>34</sup>, ma che, forse, non sarebbe in questo caso un esempio del tutto conducente, non fosse altro che a livello europeo ancora non può porsi un problema di stabilità governativa, in mancanza, fra l’altro, di una maggioranza e di un’opposizione stabili, in quanto politicamente definite<sup>35</sup>, per quanto la recente modifica del sistema di designazione del Presidente della Commissione appaia favorire l’evoluzione del sistema di *governance* verso un approdo di tipo parlamentare<sup>36</sup>.

Piuttosto, l’ultima riforma regolamentare del Senato italiano sembra manifestare sul punto un’eccessiva timidezza, se riguardata quale occasione mancata per prevedere in maniera estesa e generalizzata la possibilità di non iscrizione ad alcun gruppo. Consapevoli della profonda trasformazione che tale modifica determinerebbe quantomeno sotto il profilo dell’organizzazione e dell’attività parlamentare – con la correlativa necessità di adeguare ad essa, nel tempo necessario, la complessiva normativa regolamentare – non può non osservarsi come quella riforma avrebbe potuto sin da subito opportunamente riguardare per lo meno il Presidente dell’Assemblea. Ciò invero avrebbe consentito di ricondurre anche formalmente tale figura istituzionale a quella posizione di rigorosa imparzialità<sup>37</sup>, ove da tempo la colloca la dottrina<sup>38</sup>, ma che nella prassi più recente appare voler essere smentita dalla decisione dei Presidenti di aderire al gruppo corrispondente al partito di provenienza, anziché al gruppo misto (da cui comunque derivano legami per lo meno di tipo burocratico-organizzativo con gli altri componenti), come per consolidata pratica accadeva in precedenza<sup>39</sup>. Circostanza dalla quale può derivare anche il semplice sospetto (che non gioverebbe al prestigio dell’istituzione) di un uso delle proprie attribuzioni, che si faticherebbe a mantenere politicamente indipendente. Come, del resto, secondo taluni, testimonierebbero già i fatti da cui queste brevi note prendono le mosse<sup>40</sup>.

---

<sup>34</sup> Diffusamente sul tema, volendo, A. CIANCIO, *Partiti politici e gruppi parlamentari nell’ordinamento europeo*, in *Pol. Dir.*, 2007, n.2, 153 ss.; e, più recentemente, ID., *I partiti politici europei e il processo di democratizzazione dell’Unione*, in *federalismi.it*, 2009, n. 9, 7 ss.

<sup>35</sup> Considera remota la possibilità A. SAITTA, *Il rapporto maggioranza-opposizione nel Parlamento europeo*, in *Profili attuali e prospettive di diritto costituzionale europeo*, a cura di E. Castorina, Torino, 2007, 14 ss.

<sup>36</sup> Cfr. in proposito C. CURTI GIALDINO, *L’elezione di Jean-Claude Juncker a Presidente della Commissione europea: profili giuridico-istituzionali*, in *Le elezioni del Parlamento europeo del 2014*, a cura di B. Caravita, Napoli, 2015, 29 ss., spec. 69.

<sup>37</sup> La dottrina al riguardo è vastissima, sicché sia consentito in questa sede far limitato rinvio a A. CIANCIO, *Riforma elettorale e ruolo garantistico del Presidente di Assemblea parlamentare: un modello in crisi?*, in *Dir. soc.*, 1996, 405 ss.

<sup>38</sup> Secondo la nota definizione del Presidente di Assemblea, quale “uomo della Costituzione”, cfr. A. MANZELLA, *Il Parlamento*, III ed., Bologna, 2003, 142.

<sup>39</sup> Sulle vicende che hanno riguardato in anni recenti elezione ed esercizio delle funzioni dei Presidenti delle Camere, in connessione alle trasformazioni subite dal sistema politico-partitico, cfr. i contributi raccolti nel volume *I Presidenti di Assemblea parlamentare*, a cura di e. Gianfrancesco – N. Lupo – G. Rivosecchi, Bologna, 2014.

<sup>40</sup> V. retro in *Premessa* al §1.

## 5. La natura giuridica dei gruppi ai sensi del Regolamento della Camera: i gruppi parlamentari come autonomie funzionali

Per altri versi, l'aver ribadito il carattere meramente facoltativo – almeno a termini di Costituzione formale – della riunione dei parlamentari in gruppi elide, come anticipato, la maggiore difficoltà che tradizionalmente si opponeva alla ricostruzione, che individua nei gruppi parlamentari natura associativa basandosi, principalmente, sul titolo volontario della scelta del gruppo nel quale confluire. Si tratta, invero, di polemiche dottrinarie note e sulle quali non conviene in questa sede ritornare<sup>41</sup>, se non per sottolineare come tale prospettazione sia alla fine refluita nella disciplina data ai gruppi con la modifica apportata nel 2012 al Regolamento della Camera, laddove viene ormai espressamente sancito che i gruppi parlamentari sono “associazioni di deputati” (art. 14, I co. Reg. Cam.). A tale affermazione si accompagna, peraltro, il riconoscimento del carattere necessario di tali soggetti rispetto al funzionamento della Camera, secondo quanto previsto dalla Costituzione e dallo stesso regolamento, con una sottolineatura, pertanto, che pare recepire le conclusioni cui pure si era giunti in sede di riflessione scientifica alcuni anni prima della richiamata riforma<sup>42</sup>, allorché si era ritenuto di intravedere nel fenomeno dei gruppi parlamentari i caratteri delle cd. autonomie funzionali – introdotte nell'ordinamento italiano ancor prima della costituzionalizzazione del principio di sussidiarietà, non solo nella sua dimensione verticale, ma anche, per quanto qui maggiormente rileva, nella prospettiva orizzontale<sup>43</sup> – di cui appunto i gruppi costituirebbero declinazione.

Ed invero il fenomeno ricorrente e consolidato dell'associazione dei membri delle assemblee elettive in gruppi per il perseguimento di comuni obiettivi politici ricorda molto da vicino la problematica della presenza nell'ordinamento di varie entità a base associativa, sorte spontaneamente per iniziativa dei singoli aderenti in vista della realizzazione di interessi particolari e condivisi tra gli associati, cui l'ordinamento finisce per attribuire funzioni di rilievo pubblicistico<sup>44</sup>. Infatti, una volta abbandonata la pretesa di netta cesura tra enti pubblici e privati, su cui era imperniata la teoria tradizionale sull'organizzazione – in omaggio ad una impostazione, per così dire, “neoliberale” dell'ordinamento a garanzia del pluralismo sociale<sup>45</sup> – non fa specie che accanto ai veri e propri enti pubblici (e al di là della

<sup>41</sup> Per le differenti tesi formulate in dottrina sulla natura giuridica dei gruppi parlamentari è possibile leggere l'ampia disamina contenuta nel nostro, *I gruppi parlamentari*, cit., 30 ss.

<sup>42</sup> Cfr. se si vuole, A. CIANCIO, *I gruppi parlamentari*, cit., 240 ss.

<sup>43</sup> Sul tema cfr., almeno, A. POGGI, *Le autonomie funzionali “tra” sussidiarietà verticale e sussidiarietà orizzontale*, Milano, 2001.

<sup>44</sup> Sulle varie ipotesi di attrazione nella sfera pubblicistica dei fenomeni associativi resta importante il riferimento a G. ROSSI, *Enti pubblici associativi. Aspetti del rapporto fra gruppi sociali e pubblico potere*, Napoli, 1979.

<sup>45</sup> Tale filone di pensiero, di matrice cattolica, è deducibile dai numerosi scritti di P. RESCIGNO, *Persona e comunità. Saggi di diritto privato*, rist., Padova, 1987, ove viene reiteratamente espressa la convinzione che soltanto le forme

difficoltà di ricostruirne unitariamente la categoria) possano sussistere altre figure compatibili con il perseguimento di finalità di pubblico interesse, senza che esse debbano rinunciare alla propria natura di enti di diritto privato. Il problema, semmai, consiste nella ricerca del punto di equilibrio tra le ragioni del pluralismo e l'intervento pubblico diretto a limitare tali strutture associative. Detto altrimenti, resta da definire il margine entro cui si può ritenere ammessa l'ingerenza dei pubblici poteri all'interno delle strutture espressive dell'autonomia privata, senza che ne venga intaccata l'essenza.

Pur non essendo questa la sede per soffermarsi sul fenomeno con gli approfondimenti che pure esso meriterebbe, sia sufficiente far cenno alla circostanza che si è comunque affermato un modello di regolazione da parte dell'ordinamento statale di strutture associative, sorte in origine come altrettante manifestazioni del pluralismo sociale, che hanno finito per essere attratte nella sfera dell'azione pubblica, in funzione strumentale al perseguimento di interessi, che trascendono quelli particolari dei singoli associati, attraverso un percorso di evoluzione delle medesime entità, che richiama molto da vicino la genesi e lo sviluppo dei gruppi parlamentari<sup>46</sup>. Il diffuso fenomeno di riunione spontanea degli eletti sulla base di un *idem sentire* e in vista di comuni finalità di azione politica ha condotto, infatti, l'ordinamento generale a prestarvi prima riconoscimento e man mano ad attrarli sempre più nell'organizzazione e nel funzionamento delle assemblee legislative, conferendo ad essi funzioni via via più rilevanti, anche in vista del perseguimento di importanti finalità di pubblico interesse, senza che per ciò solo ne sia venuta meno l'intrinseca connotazione di espressione del pluralismo sociale.

Da ciò consegue – e va ancora sottolineato – che le varie forme attraverso cui si esplica la regolamentazione da parte dell'ordinamento generale degli organismi sociali a differente titolo attratti nel circuito dell'azione pubblica non conducono di per sé ad escludere, ma semmai in taluni casi a sovrapporre, i caratteri della formazione sociale<sup>47</sup>, come, per altri versi, dimostra la circostanza che aver rinvenuto nell'Università i caratteri dell'autonomia funzionale<sup>48</sup>, non intacca la configurazione della comunità scientifica quale fenomeno di natura associativa in cui si manifesta e sviluppa la personalità dell'individuo, secondo la definizione più nota e generale di formazione sociale. Ciò che pare di dover appunto ribadire anche con riferimento ai gruppi parlamentari, almeno finché essi condividano della nozione non soltanto l'elemento *cd. materiale*, “dato dalla riferibilità del termine ad un insieme di persone fisiche”, ma altresì l'elemento, per così dire, *psicologico*, che risiede nella volontà dei membri di appartenervi,

---

privatistiche ed una sostanziale posizione di immunità dal potere politico (e dalle connesse statuizioni legislative) possano apprestare effettiva garanzia del pluralismo.

<sup>46</sup> Da ultimo, un'efficace sintesi di tale evoluzione può leggersi in N. LUPO, *La disciplina dei gruppi parlamentari, nel mutare delle leggi elettorali*, in *Osservatorio sulle fonti*, 2017, n.3, 3 ss.

<sup>47</sup> In proposito, cfr. E. ROSSI, *Enti pubblici e formazioni sociali*, in *Ente pubblico ed enti pubblici*, a cura di V. Cerulli Irelli – G. Morbidelli, Torino, 1994, 111 ss.

<sup>48</sup> Così ancora A. POGGI, *Le autonomie funzionali*, cit., 127 ss.



cui si lega la possibilità inversa di cessare in qualsiasi momento di farne parte (come garantisce il richiamato divieto di mandato imperativo), cui si accompagnano gli ulteriori requisiti della tendenziale “*stabilità*” dell’aggregato sociale, nonché lo scopo effettivo, che deve in ogni caso trascendere l’interesse dei singoli componenti<sup>49</sup>.

## **6. Statuti dei gruppi ed efficacia delle relative previsioni**

Le considerazioni che precedono consentono, pertanto, di dare una risposta più approfondita agli interrogativi che pongono le norme di autorganizzazione dei gruppi parlamentari, allorché prescrivono agli aderenti doveri di comportamento e, in connessione, sanzioni per le trasgressioni, cui va riconosciuta una forza che – come già accennato – è tutta e solamente politica e come tale priva di corrispondenza sul piano dell’ordinamento generale. A ciò si collega l’assenza di garanzie giuridiche per il caso di inosservanza di quelle regole e la connessa inidoneità ad essere azionate.

Invero, tali conclusioni appaiono strettamente collegate alle altre, già raggiunte, sulla natura giuridica dei gruppi, poiché le convinzioni maturate circa il loro carattere essenzialmente associativo sono già sufficienti a ricondurre le regole da essi espresse nell’ambito delle manifestazioni di autonomia normativa delle associazioni private. In tal modo tali prescrizioni, ed in particolare quelle che impongono la cd. disciplina di gruppo, vanno equiparate alle altre fonti negoziali, la cui vincolatività riposa sulla libera accettazione da parte dei componenti, i quali possono sottrarsi alla loro obbligatorietà lasciando il gruppo. Il fenomeno, detto altrimenti, può accostarsi alle altre analoghe espressioni di autonomia normativa dei gruppi organizzati, la cui efficacia dipende dalla condivisione delle scelte espresse nelle regole approvate dagli affiliati o, quantomeno, dalla presunzione di tale adesione, finché essa non venga contraddetta da un atto di aperta dissociazione, quale si manifesta nell’abbandono del consorzio.

Alla conclusione non potrebbe opporsi la considerazione tratta dalla sanzione costituzionale ex artt. 72 e 82 Cost. dell’esistenza dei gruppi e della loro necessità ai fini della migliore organizzazione parlamentare nello svolgimento dell’attività legislativa e di inchiesta, che non muta la natura, né il rilievo delle norme da questi espresse, oltre l’ambito ad esse proprio delle manifestazioni di autonomia privata. Ciò è sufficiente a risolvere il problema della disciplina imposta dagli statuti dei gruppi, che acquistano pertanto efficacia limitata al loro ordinamento interno, senza riflessi nell’ordinamento generale<sup>50</sup>, in cui, viceversa,

---

<sup>49</sup> Secondo la ricostruzione fornita da E. ROSSI, *Le formazioni sociali nella Costituzione italiana*, Padova, 1989, *passim*, spec. 146 ss.

<sup>50</sup> Come anticipato, fra gli altri, da A. SAVIGNANO, *I gruppi parlamentari*, Napoli, 1965, 221.

la libertà del parlamentare di aderire agli indirizzi espressi dal gruppo, così come eventualmente di sottrarsene, rinviene garanzia proprio nella libertà del mandato accordatagli dall'art. 67 Cost.<sup>51</sup>.

Tali conclusioni, del resto, trovano il conforto della Corte costituzionale, che, sin dal 1964 – sia pur incidentalmente nella decisione della nota questione di legittimità sulla legge di nazionalizzazione dell'energia elettrica (l. 1643/1962) – ebbe modo di affermare che “il divieto di mandato imperativo importa che il parlamentare è libero di votare secondo gli indirizzi del suo partito ma è anche libero di sottrarsene; nessuna norma potrebbe legittimamente disporre che derivino conseguenze a carico del parlamentare per il fatto che egli abbia votato contro le direttive del partito”<sup>52</sup>. Coerentemente, la questione – sorta a seguito delle ammissioni di alcuni parlamentari di aver approvato la legge per mera obbedienza alla disciplina di partito (e di gruppo) – fu giudicata infondata in base alla considerazione che “l'art. 67, collocato fra le norme che attengono all'ordinamento delle Camere e non fra quelle che disciplinano la formazione delle leggi, non spiega efficacia ai fini della validità delle deliberazioni; ma è rivolto ad assicurare la libertà dei membri del Parlamento”<sup>53</sup>.

La pronuncia, invero, era intervenuta in un momento caldo del dibattito dottrinario, in cui si affrontava il problema della disciplina di gruppo (e di partito), oscillando nell'alternativa tra la valorizzazione del diritto (individuale) alla libertà del mandato parlamentare<sup>54</sup> e l'opposta visione<sup>55</sup>, che – sensibile alla posizione di centralità rivestita dai partiti nella ricostruzione del sistema democratico all'epoca costituente ed alle connesse implicazioni derivanti dall'adozione di un sistema elettorale proporzionale<sup>56</sup> – sottolineava vigorosamente il ruolo di intermediazione necessaria ricoperto dagli stessi partiti rispetto alla funzione parlamentare di rappresentanza dell'interesse generale, ritenendo nei casi estremi legittima persino la perdita del seggio come conseguenza di dimissioni e/o di espulsione dal gruppo (e/o dal partito) dei parlamentari, per così dire, indisciplinati.

---

<sup>51</sup> In tal senso, per tutti, G.F. CIAURRO, *Sulla natura giuridica dei gruppi parlamentari*, in *Studi per il XX Anniversario dell'Assemblea costituente*, IV, Firenze, 1969, 257 ss., allorché chiarisce che l'azione politica deve restare “un'azione di libertà anche nei modi e nelle forme attraverso i quali la volontà delle forze politiche si trasforma in volontà del Parlamento, e quindi in volontà dello Stato”, 259.

<sup>52</sup> Corte cost., sent. 7 marzo 1964, n. 14.

<sup>53</sup> Corte cost., sent. 14/1964, cit.

<sup>54</sup> Emblematica la posizione di accesa critica alla partitocrazia espressa all'epoca da G. MARANINI, in numerosi scritti, tra cui *Miti e realtà della democrazia*, Milano, 1958, 231 ss.; Id., *Stato di partiti non partitocrazia*, in *St. Pol.*, 1960, 278 ss.; Id., *Il tiranno senza volto*, Milano, 1963; Id., *Storia del potere in Italia, 1848-1967*, Firenze, 1967.

<sup>55</sup> Cfr., per tutti, P. RESCIGNO, *L'attività di diritto privato dei Gruppi parlamentari*, in *Giur. Cost.*, 1961, 300, il quale al riguardo osservava che “il vincolo di gruppo e la disciplina di partito hanno reso praticamente inoperante il divieto di mandato imperativo” e che “se c'è squilibrio tra la realtà e la norma” è alla prima che occorre aver riguardo.

<sup>56</sup> Sulla complementarietà che si instaura tra partiti e rappresentanza politica nella vigenza di un sistema elettorale di tipo proporzionale, cfr., almeno, V. CRISAFULLI, *La Costituzione della Repubblica italiana e il controllo democratico dei partiti*, in *St. pol.*, 1960, 269 ss.

## 7. La problematica tutela del dissenso individuale dinanzi al giudice comune

Il problema torna di estrema attualità in questi giorni, specificamente in considerazione delle previsioni statutarie da cui muovono le osservazioni odierne, con particolare riferimento alla citata sanzione pecuniaria introdotta nello statuto del Movimento 5 stelle, il cui adempimento – alla stregua di tutte le prescrizioni che danno contenuto alla cd. “disciplina di gruppo” – può, al limite, ricondursi all’alveo delle obbligazioni cd. “naturali”<sup>57</sup>, liberamente assunte dal parlamentare all’atto dell’adesione al gruppo, ma il cui mancato assolvimento non potrebbe trovare alcuna garanzia, tantomeno giudiziaria, sul piano dell’ordinamento generale. A maggior ragione, si osserva, quando quelle regole associative si pongano in contrasto con norme imperative, quali quelle che si desumono da disposizioni costituzionali che enunciano principi fondamentali, secondo l’interpretazione che si è ritenuta di accordare al più volte richiamato art. 67 Cost.

La mancanza di vere e proprie sanzioni giuridiche per il caso di inosservanza della disciplina di gruppo non intacca, tuttavia, la condizione di sfavore in cui, sia pur limitatamente al profilo politico, il parlamentare dissenziente può incorrere allorché si espliciti nei suoi confronti la reazione punitiva del gruppo, quando esso accerti ipotesi di indisciplina a tal punto gravi da condurre all’espulsione e, con ogni probabilità, a pregiudicarne la ricandidatura.

A ben guardare, peraltro, si tratta in questo caso di calare il riferimento specifico a tali particolari manifestazioni del pluralismo, come sono stati ricostruiti poc’anzi i gruppi parlamentari, in un contesto più generale. Riecheggiano, infatti, in questa occasione i termini dell’annoso problema della tutela del singolo rispetto ai gruppi organizzati di cui fa parte, in considerazione delle diverse forme di potere che questi ultimi possono esercitare nei confronti degli aderenti e a cui si connette l’altra questione sulle garanzie che è possibile apprestare a tutela di chi sia o diventi successivamente “terzo” rispetto al gruppo organizzato, con particolare attenzione alle posizioni di favore che l’appartenenza al gruppo garantisce e che è destinato a perdere chi ne esce o ne viene espulso<sup>58</sup>.

Con specifico riferimento ai gruppi, la questione diviene ancora più delicata aderendo all’interpretazione proposta, che rinviene in essi i caratteri delle formazioni sociali, almeno seguendo il tenore dell’art. 2 Cost., secondo cui la Repubblica tutta (nella totalità, cioè, delle sue istituzioni) è impegnata a riconoscere i diritti individuali dell’uomo non solo come singolo, ma anche all’interno delle stesse formazioni e, persino, *contro* di esse, come è stato perspicuamente sottolineato<sup>59</sup>.

<sup>57</sup> L’affermazione trae spunto dell’autorevole pensiero di P. VIRGA, *Il partito nell’ordinamento giuridico*, Milano, 1948, 170 ss.

<sup>58</sup> Resta in proposito magistrale l’insegnamento di M. NIGRO, *Formazioni sociali, poteri privati e libertà del terzo*, in *Pol. Dir.*, 1975, 579 ss.

<sup>59</sup> Così, ancora, M. NIGRO, *op. cit.*, 581.



Il problema, pertanto, si traduce in quello dell'individuazione delle forme di tutela, che, sotto il profilo pratico, il parlamentare dissenziente potrebbe ricevere avverso il gruppo di appartenenza, che pretendesse di limitarne, attraverso rigide regole comportamentali espresse nello statuto, la piena libertà di azione politica nell'assolvimento del mandato elettivo.

In tal caso, invero, scarsamente realistica appare l'ipotesi di ricorso alla magistratura ordinaria, per quanto negli ultimi anni siano divenuti sempre più frequenti gli interventi nel circuito dell'interpretazione e applicazione diretta delle disposizioni costituzionali del giudice comune, il quale, pertanto, come giudice del fatto, si dimostra assai attivo nel garantire i diritti fondamentali, quali si traggono dal Testo costituzionale, anche in mancanza dell'intermediazione del legislatore, di cui non di rado finisce per anticipare l'intervento<sup>60</sup>. E, tuttavia, nell'ipotesi ora presa in considerazione, l'indubbia lesione dell'art.67 Cost. e del principio di garanzia che esso esprime difficilmente sfuggirebbe al cono d'ombra che il retaggio offerto dal mito degli *interna corporis* tuttora frapponne alla giustiziabilità delle situazioni giuridiche individuali al di fuori dei casi di giurisdizione domestica, versandosi in una sfera che attiene comunque all'articolazione fondamentale delle assemblee parlamentari.

La conclusione ancora una volta risulta avallata dalla Consulta, che, sia pur nella diversa sede della risoluzione di un conflitto di attribuzione tra la magistratura ordinaria e la Camera di appartenenza di alcuni deputati (cd. "pianisti"), sospettati di aver espresso in forma elettronica il voto anche in sostituzione di altri colleghi assenti dalla seduta, ha avuto modo di ribadire l'esistenza di limiti all'intervento del giudice (in quel caso penale) su attività e procedure interamente riconducibili all'ordinamento parlamentare (sent. n. 379/1996).

E ciò anche a tacere dell'efficacia (limitata al caso concreto) delle decisioni eventualmente ottenibili in sede di giudizio ordinario, idonee eventualmente a garantire le posizioni individuali, senza, tuttavia, incidere sulla permanenza, all'interno del complessivo ordinamento parlamentare, di disposizioni, espressione dell'autonomia normativa dei gruppi, apertamente lesive di principi fondamentali e/o di diritti costituzionali. Per quanto all'analisi comparata non sia ignota l'eventualità che venga riconosciuta la legittimità del controllo giudiziario sulla decisione di un gruppo politico di espellere uno dei suoi componenti, come a suo tempo ammesso dal Tribunale Supremo spagnolo, sia pur con la motivazione che tali tipi di provvedimenti avrebbero una rilevanza di ordine pubblicistica idonea a renderli oggetto di sindacato giurisdizionale<sup>61</sup>.

---

<sup>60</sup> Sul tema, cfr. P. MEZZANOTTE, *La giurisdizione sui diritti tra Corte costituzionale e giudice comune*, in *federalismi.it*, 2011, n.25.

<sup>61</sup> Trib. Supremo, sent. 8 febbraio 1994, in *Ar.*, 1994, 991.

## 8. La prospettiva del conflitto costituzionale a tutela dei parlamentari “contro” i gruppi di appartenenza

Le difficoltà di ordine pratico appena evidenziate non escludono, tuttavia, che, in linea di principio, la garanzia offerta dall’art. 2 agli individui comprenda l’obbligo dello Stato di apprestare idonea tutela giurisdizionale in tutti i casi in cui i diritti fondamentali siano suscettibili di essere lesi, e quindi anche all’interno e nei confronti dei gruppi sociali organizzati di cui i singoli soggetti facciano parte<sup>62</sup>.

Con più specifico riferimento ai membri delle Camere e alle lesioni che ai loro diritti, prerogative e funzioni possano derivare da specifiche previsioni degli statuti dei gruppi parlamentari, tale tutela appare naturalmente riposare nell’alveo del giudizio costituzionale, non certo nelle forme della questione di legittimità, per l’indubbia inidoneità delle norme statutarie di costituirne oggetto, ma nella diversa occasione del conflitto di attribuzione, in questo caso – e con evidenza – per menomazione.

Né a tale conclusione<sup>63</sup> sembra possa efficacemente opporsi la posizione sostanzialmente di chiusura finora manifestata dalla Corte costituzionale rispetto ai ricorsi individuali presentati dai parlamentari per la tutela delle proprie prerogative costituzionali, allorché essa ha avvertito che il giudizio per conflitto di attribuzione non può essere usato quale strumento generale di tutela dei diritti costituzionali, ulteriore rispetto a quelli offerti dal sistema giurisdizionale<sup>64</sup>. Infatti, non è sfuggito ad accorta dottrina che tale preclusione a rinvenire nella figura del singolo parlamentare un “potere” dello Stato, ai fini dell’instaurazione del conflitto, ha riguardato l’area dei rapporti tra i membri delle Camere e l’autorità giudiziaria in relazione all’applicazione dell’art. 68, I co. Cost.<sup>65</sup>. E ciò in base alla considerazione che le garanzie predisposte dalla disposizione sono rivolte alla tutela della complessiva funzione politico-legislativa, di cui, allora risultano titolari le Camere nella loro interezza, e non già a privilegiare la posizione personale del singolo parlamentare in quanto tale, la cui libertà di espressione riceve pertanto garanzia solo in via indiretta, dovendosi di converso ricostruire le immunità parlamentari in termini di

---

<sup>62</sup> Antesignano, in un certo senso, di tale problematica in generale, nella dottrina costituzionalistica, G. LOMBARDI, *Potere privato e diritti fondamentali*, Torino, 1970. Di recente, con specifico riferimento alle possibilità di tutela giudiziaria degli iscritti nei confronti dei partiti politici, in particolare avverso ai provvedimenti di espulsione, cfr. F. SCUTO, *La democrazia interna dei partiti: profili costituzionali di una transizione*, Torino, 2017, 163 ss.

<sup>63</sup> Già raggiunta in A. CIANCIO, *I gruppi parlamentari*, cit., 224 ss., spec. 229 ss., cui sia consentito ancora rinviare per ulteriori argomentazioni a sostegno.

<sup>64</sup> Cfr. Corte cost., ord. 14 aprile 2000, n. 101, in cui refluiscano le considerazioni già svolte in Corte cost., ord. 12 luglio 1999, n. 359.

<sup>65</sup> Cfr. N. ZANON, *La rappresentanza della nazione e il libero mandato parlamentare*, in *Storia d’Italia, Annali 17, Il Parlamento*, a cura di L. Violante, Torino, 2001, 691 ss. Sulla problematica dell’ammissibilità dei ricorsi individuali dei singoli parlamentari per la tutela delle proprie prerogative, con particolare riferimento al cd. “caso Previti”, cfr. almeno AA. VV., *Il “caso Previti”. Funzione parlamentare e giurisdizione in conflitto davanti alla Corte*, a cura di R. Bin – G. Brunelli – A. Pugiotta – P. Veronesi, Torino, 2000.

inammissibile rottura del principio di eguale soggezione di tutti gli individui dinanzi alla legge, anziché come vere e proprie guarentigie parlamentari<sup>66</sup>.

Ne resta, tuttavia, “impregiudicata la questione se in altre situazioni siano configurabili attribuzioni individuali di potere costituzionale, per la cui tutela il singolo parlamentare sia legittimato a ricorrere allo strumento del conflitto tra i poteri dello Stato”, come, con cauta apertura, la stessa Consulta sembra ammettere<sup>67</sup>.

Ed invero la risposta affermativa all’interrogativo sulla possibilità di riconoscere la legittimazione soggettiva del singolo parlamentare a sollevare conflitto per la tutela delle proprie attribuzioni costituzionali pare di poter ricavare, anzitutto, proprio dalla portata dell’art. 67 della Costituzione<sup>68</sup>, allorché esso individua “una sfera di tutela, costituzionalmente definita, della libertà del parlamentare come tale, nell’esercizio del proprio mandato”, come si deduce già dal tenore letterale della disposizione “che fa riferimento ad «ogni membro del Parlamento» e non all’organo nel suo complesso”, in ciò differenziandosi, anche sotto il profilo testuale, dagli artt. 68, I comma e 69, che riservano le prerogative in essi espresse “ai «membri del Parlamento»”<sup>69</sup>. Resterebbe così individuato il necessario presupposto per superare le perplessità che possano essere addotte a rinvenire nella figura un “potere” dello Stato, ai fini dell’instaurazione del conflitto, in considerazione della necessità per il parlamentare di venire ammesso alla tutela della propria fondamentale funzione di rappresentanza politica ogniqualvolta essa risulti illegittimamente compressa<sup>70</sup>.

Tale conclusione risulterebbe tanto più rafforzata se si accogliesse la ricostruzione – qui proposta – dei gruppi parlamentari in termini di formazioni sociali, almeno a seguire il tenore del richiamato art. 2 della Costituzione, laddove esige che la garanzia dei diritti fondamentali riguardi i singoli anche all’interno dei

---

<sup>66</sup> Sul tema, volendo, A. CIANCIO, *Estensione dell’insindacabilità parlamentare e tutela della dignità dell’uomo*, in *Rass. Parl.*, 1999, n.2, 393 ss., ed ivi gli opportuni approfondimenti dottrinari.

<sup>67</sup> Corte cost., ord. 20 maggio 1988, n. 177, annotata in posizione adesiva da N. ZANON, “*Sfere relazionali*” riservate a Parlamento e Magistratura e attribuzioni individuali del singolo parlamentare: una distinzione foriera di futuri sviluppi?, in *Giur. Cost.*, 1998, 1481 ss.

<sup>68</sup> In tal senso, tra gli altri, G. ZAGREBELSKY, *Le immunità parlamentari. Natura e limiti di una garanzia costituzionale*, Torino, 1979, 98-99; N. ZANON, *I diritti del deputato “senza gruppo parlamentare”*, cit., 1181 ss.; ID., *Il libero mandato parlamentare*, cit., 312 ss.; M. MANETTI, *La legittimazione del diritto parlamentare*, Milano, 1990, 163-164; R. BIN, *L’ultima fortezza. Teoria della Costituzione e conflitti di attribuzione*, Milano, 1996, 142-143; M. MEZZANOTTE, “*Pregiudizialità parlamentare*” e legittimazione al conflitto tra poteri del singolo parlamentare, in *Giur. It.*, 2000, 148-149, sia pur limitatamente al conflitto cd. “interno”, cioè rivolto dal parlamentare contro la Camera di appartenenza. Conformemente, più di recente, A. RUGGERI – A. SPADARO, *Lineamenti di giustizia costituzionale*, V ed., Agg, Torino, 2014, 295, che riferiscono la possibilità di tutela attraverso il conflitto costituzionale anche all’eventuale lesione del diritto di iniziativa legislativa ex art. 71 Cost.

<sup>69</sup> Così D. NOCILLA, *Il libero mandato parlamentare*, cit., 65, a cui risalgono le frasi virgolettate nel testo.

<sup>70</sup> Così anche A. SAIITA, *Conflitti di attribuzioni, poteri dello stato, garanzia dell’insindacabilità e tutela costituzionale del singolo parlamentare*, in *Riv. trim. dir. pubbl.*, 2001, 325 ss.

gruppi organizzati cui aderiscono e persino contro di essi, fornendo allora il citato art. 2 Cost. ulteriore parametro nell'ipotesi prospettata che un membro del Parlamento adisca il Giudice costituzionale contro il gruppo di appartenenza.

Piuttosto altra difficoltà potrebbe riguardare l'individuazione degli stessi gruppi come possibili termini passivi del conflitto<sup>71</sup>. In tal caso le maggiori perplessità deriverebbero non tanto dalle strette di un giudizio previsto per risolvere conflitti tra “poteri diversi”, e non tra organi del medesimo potere, giacché notoriamente l'area dei conflitti interorganici si è ormai dilatata, per effetto della stessa giurisprudenza costituzionale, “a ricomprendere tutti gli organi ai quali sia riconosciuta e garantita dalla Costituzione una quota del potere organizzato al massimo livello”<sup>72</sup>, dal che si può comprendere l'eventualità di un conflitto fra poteri “riguardante organi che pure esercitano *la stessa funzione*, limitatamente – beninteso – alla specifica «sfera di attribuzioni costituzionali» riconosciuta (e dunque garantita) a ciascuno di essi”<sup>73</sup>. Ciò che tipicamente può accadere all'interno di poteri, per così dire, “complessi”, in cui all'unicità della funzione corrisponde una pluralità di organi con proprie attribuzioni costituzionalmente protette<sup>74</sup>. Semmai l'ostacolo maggiore potrebbe sorgere dalla difficoltà ad ammettere che parte di un conflitto di attribuzione possa essere un soggetto che si considera espressione del pluralismo politico-sociale, come si sostiene del gruppo parlamentare<sup>75</sup>, giacché la giurisprudenza costituzionale ancora di recente si è dimostrata ostile ad ampliare il novero delle figure cd. esterne allo Stato-apparato legittimate al conflitto<sup>76</sup>, oltre al Comitato promotore del referendum abrogativo. In particolare, la Consulta, pur ribadendo le ragioni che sin dal 1978 hanno consentito di riconoscere nei firmatari di una richiesta referendaria un potere dello Stato (e sia pur ai limitati fini dell'ammissibilità del conflitto costituzionale)<sup>77</sup> ha finora escluso che tale natura possa per le medesime finalità rinvenirsi in altri soggetti, in particolare respingendo la

---

<sup>71</sup> Esclude che il gruppo parlamentare possa essere riconosciuto quale “potere dello Stato” al fine di ammetterne la legittimazione soggettiva al conflitto di attribuzione, A. PISANESCHI, *I conflitti di attribuzione tra i poteri dello Stato. Presupposti e processo*, Milano, 1992, 275 ss. Possibilista, invece, l'opinione di E. MALFATTI – S. PANIZZA – R. ROMBOLI, *Giustizia costituzionale*, V ed., Torino, 2016, 243; e, senz'altro affermativa, la risposta di R. BIN, *L'ultima fortezza*, cit., 140 ss. In posizione dubitativa A. RUGGERI – A. SPADARO, *Lineamenti*, cit., 294-295, che, tuttavia, aprono alla possibilità di una legittimazione soggettiva al conflitto dei gruppi in funzione di tutela delle minoranze, in attesa di una chiara riforma costituzionale che esplicitamente garantisca queste ultime “processualmente”. Specificamente su tale problematica, volendo, A. CIANCIO, *Il controllo preventivo di legittimità sulle leggi elettorali ed il prevedibile impatto sul sistema italiano di giustizia costituzionale*, in *federalismi.it.*, 2016, n.1, 18 ss.

<sup>72</sup> Così E. MALFATTI – S. PANIZZA – R. ROMBOLI, *Giustizia costituzionale*, cit., 240.

<sup>73</sup> A. RUGGERI – A. SPADARO, *Lineamenti*, cit., 279.

<sup>74</sup> *Ibidem.*

<sup>75</sup> V. *supra* § 3.

<sup>76</sup> Per la dottrina più risalente, favorevole a riconoscere la qualifica di potere dello Stato ad “elementi che non fanno parte dello Stato-apparato”, cfr. M. MAZZIOTTI DI CELSO, *I conflitti di attribuzione fra i poteri dello Stato*, I, Milano, 1972, 283 ss., in particolare 318 ss.

<sup>77</sup> Il riferimento è, notoriamente, a Corte cost., ord. 3 marzo 1978, n. 17; e la successiva sent. 23 maggio 1978, n. 69.

legittimazione delle associazioni politiche<sup>78</sup>. Pertanto, potrebbe apparire plausibile che la medesima posizione di rigore il Giudice costituzionale mantenga nei confronti di tutte le forme di manifestazione del pluralismo politico, come si estrinseca non solo a livello di società civile attraverso l'organizzazione in partiti, ma altresì all'interno del Parlamento, con la riunione (e divaricazione) degli eletti nei gruppi. E, tuttavia, in questo secondo caso, le convinzioni già espresse sulla natura di questi ultimi e il loro possibile inquadramento tra le autonomie funzionali lasciano auspicare una possibile apertura del Giudice costituzionale nel senso di intravedere anche nei gruppi parlamentari figure organizzative, che, per quanto non qualificabili come organi delle Camere in senso proprio, appaiano, tuttavia, titolari di funzioni di riconosciuto rilievo costituzionale la cui imputazione finale sia riferibile allo Stato-autorità<sup>79</sup>, come tali tutelabili con lo strumento adesso in esame, previa la riconosciuta loro legittimazione (attiva e, correlativamente, passiva) al conflitto di attribuzione.

## **9. Attribuzioni del Presidente della Camera e attività di controllo sugli statuti dei gruppi parlamentari**

E', peraltro, evidente che la tutela del parlamentare dissenziente contro il gruppo di appartenenza attraverso lo strumento del conflitto di attribuzione è opzione per intero consegnata alla disponibilità del Giudice costituzionale, oltre che all'iniziativa del singolo eletto.

In attesa che si concretizzi tale evenienza non può, pertanto, restare senza risposta l'interrogativo da cui hanno preso le mosse queste osservazioni, con riferimento al potere (ed eventualmente dovere) del Presidente di Assemblea di esercitare un controllo sugli statuti dei gruppi al fine di garantire la conformità di essi al diritto, *in primis*, costituzionale e, quindi, parlamentare, anche in relazione alla generale funzione che spetta all'organo di far osservare il regolamento camerale (artt. 8 Reg. Cam. e 8 Reg. Sen.).

Peraltro, la circostanza che la riforma del regolamento della Camera del 2012 non abbia previsto in forma "specifica" una tale attribuzione per il Presidente di quella Assemblea non esclude che la norma corrispondente si debba considerare sussistente, quale norma implicita, ricavabile attraverso una

---

<sup>78</sup> Cfr. Corte cost., ord. 24 febbraio 2006, n. 79, con cui è stata negata la legittimazione dell'associazione denominata "La Rosa nel Pugno – Laici Socialisti Liberali Radicali", annotata da P. RIDOLA, *La legittimazione dei partiti politici nel conflitto di attribuzione fra poteri dello Stato: organamento dei soggetti del pluralismo o razionalizzazione dei processi costituzionali del processo politico?*, in *Giur. Cost.*, 2006, I, 668 ss.; S. CURRERI, *Non varcate quella soglia!*, in [www.forumcostituzionale.it](http://www.forumcostituzionale.it) (18 aprile 2006); e A. MANNINO, *La "Rosa nel pugno" davanti alla Corte costituzionale*, in *Quad. cost.*, 2006, 564 ss. Cfr., inoltre, Corte cost., ord. 23 marzo 2007, n.117 con cui la Consulta ha confermato la posizione di chiusura verso la legittimazione dei partiti, dichiarando inammissibile il ricorso presentato dalla "Lista Consumatori C.O.D.A.Cons. – Democrazia Cristiana".

<sup>79</sup> Si darebbe, in tal modo, seguito alle aperture manifestate da Corte cost., ord. s.n. del 24 maggio 1990, con cui la Consulta ha precisato che sulla base del presupposto ricordato nel testo anche altre figure soggettive esterne allo Stato-apparato (oltre ai Comitati promotori dei referendum) potrebbero assurgere al rango di potere, pur non scendendo nel concreto ad individuare tali ulteriori soggettività per ammetterle al conflitto.

interpretazione logico-sistematica dei commi 2**bis**, 2**ter** e 3 dell'art. 15 Reg. Cam. Invero, tali disposizioni rispondono ad un disegno unitario, ove l'obbligo di trasmissione degli statuti dei gruppi al Presidente della Camera non potrebbe certamente considerarsi fine a sé stesso, sia pur in connessione al previsto adempimento della pubblicazione sul *web*, pena la riduzione dell'organo esponentiale dell'assemblea legislativa a “mero passacarte” tra il gruppo parlamentare e i gestori del sito internet della Camera. Viceversa tale obbligo di comunicazione (e di connessa pubblicità) appare con evidenza correlato al contributo finanziario di cui sono destinatari i gruppi<sup>80</sup> (e al conseguente onere di rendicontazione sull'utilizzo delle somme, art. 15**ter** Reg. Cam.). Da ciò è naturale concludere che i richiesti adempimenti in termini di trasmissione e pubblicità degli statuti siano in prima battuta finalizzati proprio a consentire l'esplicazione della generale attività di vigilanza sul corretto funzionamento del complessivo ordinamento camerale<sup>81</sup> – di cui il Presidente dell'Assemblea è il naturale garante – in relazione alla successiva distribuzione dei finanziamenti.

Ne consegue la possibilità per il Presidente di intervenire anche in tale occasione a presidio del rispetto delle norme camerali e, ancora più a monte, a tutela delle fondamentali prerogative costituzionali dei parlamentari, al punto che non appare peregrino individuare tra le pieghe di quelle disposizioni persino le sanzioni applicabili per le ipotesi di violazione, riconducibili alle contribuzioni finanziarie ottenibili dai gruppi, “secondo le modalità stabilite dall'Ufficio di Presidenza”, ai sensi di ciò che dispone il terzo comma dell'art. 15**bis**. Invero, il rinvio a criteri di volta in volta determinabili, piuttosto che l'automatico riferimento alla consistenza numerica dei gruppi parlamentari (com'è invece stabilito per le diverse dotazioni di locali e attrezzature nella prima parte della medesima disposizione) lascia evincere una discrezionalità nella determinazione delle risorse da destinare alle attività dei gruppi, che non può non essere condizionata (anche) dal perseguimento dell'interesse generale al buon andamento dei lavori camerali, nell'osservanza della Costituzione e del Regolamento, tanto più che oggi quelle contribuzioni sono destinate “esclusivamente” a perseguire gli “scopi istituzionali riferiti all'attività parlamentare” dei gruppi, oltre che alle funzioni di studio, comunicazione ed editoria ad essa ricollegabile (art. 15**bis**, IV co. Reg. Sen.). La conclusione risulta suffragata dalla considerazione che il Presidente non è lasciato solo in tali valutazioni, giacché esse sono rimesse all'intero Ufficio di presidenza, ove – val la pena ricordare – sono rappresentati tutti i gruppi parlamentari (art. 5, commi 3 e 5 Reg. Cam.). Verrebbe, pertanto,

---

<sup>80</sup> Cfr., a commento della riforma regolamentare del 2012 sul punto, F. BIONDI, *Disciplina dei gruppi parlamentari e controlli sui bilanci: osservazioni alle recenti modifiche ai regolamenti di Camera e Senato*, in *Osservatorio sulle fonti*, 2012, n.3, 5 ss.; e F. FABRIZZI, *Partiti politici e gruppi parlamentari ai tempi delle riforme*, in *federalismi.it*, 2015, n. 8, 9 ss.

<sup>81</sup> Sulla nozione di vigilanza, quale relazione riassuntiva della “visione integrata” degli interessi di un'istituzione, e la sua differenza, sotto il profilo tecnico-giuridico, dalla figura del controllo, cfr. L. ARCIDIACONO, *La vigilanza nel diritto pubblico, Aspetti problematici e profili ricostruttivi*, Padova, 1984.



rispettato quell'elementare principio di civiltà giuridica, che è da ritenersi il contraddittorio, in tal modo garantito pure nell'eventualità – qui ammessa – dell'irrogazione di sanzioni di natura finanziaria (consistenti in una riduzione nell'ammontare delle contribuzioni o, persino, nella loro esclusione) nei confronti dei gruppi che apertamente violassero, nei loro statuti, principi costituzionali e/o diritti fondamentali dei propri membri, prima ancora che le stesse norme del diritto parlamentare.