



Rivista N°: 1/2020  
DATA PUBBLICAZIONE: 24/03/2020

AUTORE: Adriana Ciancio\*

## IL GRUPPO PARLAMENTARE COME FORMAZIONE SOCIALE E LA TUTELA DEL DISSENSO DEI SINGOLI ADERENTI \*\*

*Sommario: 1. Le ragioni dell'indagine: il gruppo parlamentare come formazione sociale – 2. Disciplina di gruppo e prospettive di tutela giurisdizionale del parlamentare dissenziente – 3. L'eventualità del conflitto costituzionale sollevato dal parlamentare "contro" il gruppo di appartenenza – 4. La necessaria democraticità interna dei gruppi parlamentari – 5. Ancora sulla natura giuridica dei gruppi parlamentari come autonomie cd. funzionali – 6. Chi garantisce la legalità delle norme interne dei gruppi parlamentari?*

### 1. Le ragioni dell'indagine: il gruppo parlamentare come formazione sociale

Il motivo per il quale, nell'ambito di una più ampia ricerca sui problemi di regolazione e di tutela giurisdizionale che pongono oggi le formazioni sociali, si è scelto di focalizzare l'attenzione sul fenomeno dei gruppi parlamentari risiede nella circostanza che tali entità assumono valore paradigmatico della problematica generale, che attiene alle garanzie che l'ordinamento può e deve apprestare a favore del singolo aderente all'interno e persino contro i gruppi sociali organizzati, in ragione delle diverse forme di potere che questi ultimi possono esercitare nei confronti degli affiliati nonché alle tutele che è possibile offrire a chi sia o diventi successivamente "terzo". In quest'ultima evenienza, il tema più specificamente concerne le posizioni di privilegio che l'adesione al gruppo garantisce e da cui l'originario componente in ipotesi espulso resta di conseguenza escluso.

---

\* Ordinario di Diritto Costituzionale nell'Università degli Studi di Catania.

\*\* Il presente contributo, destinato agli Atti del Convegno "Ripensare o «rinnovare» le formazioni sociali? Legislatori e giudici di fronte alle sfide del pluralismo sociale nelle democrazie contemporanee" (Catania, 24-25 maggio 2019), si inserisce tra le attività dell'omonima ricerca dipartimentale dell'Università di Catania realizzata con fondi di ricerca di ateneo - Piano per la ricerca 2016-2018.

L'Associazione Italiana Costituzionalisti è iscritta al Registro Operatori della Comunicazione dal 9.10.2013 col n. 23897 La Rivista AIC è registrata presso il Tribunale di Roma col n. 339 del 5.8.2010 — Codice ISSN: 2039-8298 (on-line) Rivista sottoposta a referaggio — Rivista inclusa nella classe A delle Riviste scientifiche dell'Area 12 - Scienze giuridiche Direttore Responsabile: Prof. Gaetano Silvestri — Direttori: Prof. Felice Giuffrè, Prof.ssa Elisabetta Lamarque, Prof. Alberto Lucarelli, Prof. Giovanni Tarli Barbieri

Invero si tratta di problematiche non nuove<sup>1</sup>, che con specifico riferimento ai gruppi parlamentari traggono alimento dalla premessa che rinviene in essi natura associativa, quale 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>2</sup>, come riconosciuto pure dalla giurisprudenza costituzionale<sup>3</sup>.

Tale ricostruzione muove 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, quali termini di riferimento per la costituzione delle Commissioni<sup>4</sup>, dovendosi ritenere il parlamentare che non aderisse a nessun gruppo a rigore 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 della pienezza e libertà del mandato parlamentare, garantito dall'art. 67 a tutti gli eletti, i quali, pertanto, dovrebbero poter esercitare le funzioni parlamentari individualmente in tutte le occasioni per le quali non fosse previsto l'intervento di Commissioni composte secondo il criterio della proporzionalità ai gruppi<sup>5</sup>.

Tuttavia, l'ispirazione, per così dire, "gruppo-centrica" della nostra organizzazione parlamentare<sup>6</sup>, con la connessa estensione del principio della rappresentanza proporzionale ai gruppi pressoché a tutti gli organi interni delle Camere (con l'esclusione, alla Camera dei deputati, del solo Comitato per la legislazione), unitamente alla previsione in entrambe le Assemblee del gruppo misto e la conseguente, necessaria distribuzione fra gruppi di tutti i parlamentari hanno comportato che quella che avrebbe dovuto essere soltanto una facoltà venisse trasformata, in sede di attuazione regolamentare del Testo fondamentale, in un vero e proprio obbligo per gli eletti di aderire ad un gruppo<sup>7</sup>.

---

<sup>1</sup> Resta fondamentale in proposito il riferimento a M. NIGRO, *Formazioni sociali, poteri privati e libertà del terzo*, in *Pol. Dir.*, 1975, 579 ss.; e, nella dottrina privatistica, a M. BASILE, *L'intervento dei giudici nelle associazioni*, Milano, 1975.

<sup>2</sup> Secondo quanto più ampiamente argomentato in A. CIANCIO, *I gruppi parlamentari. Studio intorno a una manifestazione del pluralismo politico*, Milano, 2008, al quale, pertanto, sia consentito rinviare sin da adesso.

<sup>3</sup> Sin da Corte cost., sent. 9 marzo 1998, n. 49, in *Giur. Cost.*, 1998, 553, che ha definito espressamente i gruppi parlamentari "il riflesso istituzionale del pluralismo politico", come confermato anche nella sent. n. 298 del 2004, ove la Consulta ha ribadito che essi costituiscono "uno dei modi, se non il principale, di organizzazione delle forze politiche in seno al Parlamento (...)".

<sup>4</sup> Così 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>5</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., il quale, pertanto, ritiene che l'adesione ai gruppi sotto il profilo tecnico-giuridico configuri più propriamente un "onere".

<sup>6</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>7</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. D'altra parte, dubitava della legittimità costituzionale delle disposizioni regolamentari, che prescrivono la necessaria appartenenza degli eletti ad un gruppo già 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, impoverendone significato e portata.

Ciò che comunque non ne intaccherebbe l'intima natura di manifestazione della libertà di associazione, secondo conclusioni già raggiunte in sede di riflessione dottrina<sup>8</sup>, ancor prima che esse venissero, per così dire, accolte dal Regolamento della Camera dei deputati. Quest'ultimo, a seguito degli emendamenti del 2012, adesso espressamente dichiara "I Gruppi parlamentari sono associazioni di deputati", per quanto ne riconosca altresì la qualità di soggettività necessarie al funzionamento dell'Assemblea legislativa (art. 14, I co.).

Né la conclusione sulla natura associativa appare indebolita dalla modifica del Regolamento del Senato del 2017<sup>9</sup> con cui è stato, almeno in parte, istituzionalizzato il tradizionale, naturale collegamento tra gruppi parlamentari e partiti di riferimento. Infatti, adesso si prescrive che i gruppi si qualifichino necessariamente come politici, dovendo la loro costituzione a palazzo Madama realizzare, sostanzialmente, la "fotografia" ad inizio della legislatura dei partiti e delle formazioni politiche, che hanno concorso nella competizione elettorale<sup>10</sup>, conseguendo seggi nel numero minimo richiesto per la formazione di un gruppo (art. 14, IV co. Reg. Sen.), e si prevede inoltre che la costituzione di nuovi gruppi in corso di legislatura possa aver luogo solo come risultato della fusione di quelli già esistenti (art. 15, III co. Reg. Sen.)<sup>11</sup>.

Per quanto venga mantenuta tutt'oggi l'anomalia del gruppo misto<sup>12</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 principio di corrispondenza proporzionale alla consistenza dei gruppi, finiscano per riprodurre, sia pur in dimensione numerica ridotta, gli stessi rapporti di forza tra le formazioni politiche esistenti e rappresentate nel *plenum*.

Tuttavia, anche al Senato il criterio di appartenenza al gruppo resta comunque volontario, non essendosi in alcun modo sancita l'automatica confluenza dei parlamentari eletti nelle file di un partito al gruppo corrispondente. Invero, i nuovi limiti – introdotti principalmente per temperare la frammentazione politica, con tutte le note conseguenze in termini di efficienza

---

<sup>8</sup> In proposito sia consentito far riferimento ad A. CIANCIO, *I gruppi parlamentari*, cit., 94 ss. ed ivi gli opportuni approfondimenti.

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

<sup>10</sup> Tali modifiche della normativa regolamentare del Senato sembrano 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, cfr. 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, v., per tutti, G. SILVESTRI, *I gruppi parlamentari tra pubblico e privato*, in *Studi per L. Campagna*, II, Milano, 1980, 299 ss.

<sup>11</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. LUPO, *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>12</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.

parlamentare e di stabilità governativa, nonché le più deprecabili manifestazioni di cd. trasformismo, quale si evidenzia nell'incontrollata mobilità parlamentare – gravano sui gruppi politici in quanto tali, ma non inficiano la libertà di scelta di ciascuno in ordine a quale gruppo, per così dire, di partito associarsi, siccome l'analoga libertà di non aderire ad alcun gruppo per confluire in quello misto ovvero, anche, di restare "indipendenti" qualora si tratti di senatori a vita; in quest'ultimo caso in considerazione della peculiare legittimazione, affidata a vie diverse dall'elezione.

Pertanto, la questione da cui muovono queste osservazioni appare coerente con l'odierna problematica generale, se soltanto si riconosce che ai gruppi è possibile attribuire i caratteri, appunto, della formazione sociale. Così infatti pare di dover concludere in quanto essi condividono 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, cui si lega la possibilità inversa di cessare in qualsiasi momento di farne parte, 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>13</sup>.

Appare dunque conseguenziale che anche tali tipiche manifestazioni del pluralismo politico quali sono i gruppi parlamentari pongano un rilevante problema di tutela dei diritti fondamentali dei singoli aderenti entro i medesimi, seguendo il tenore dell'art. 2 Cost., secondo cui la Repubblica riconosce e garantisce i diritti inviolabili dell'uomo anche "all'interno" delle formazioni sociali e, pertanto, come anticipato, persino "contro" di esse<sup>14</sup>. Ed è pressoché scontato che tra tali diritti rientri anche la libertà di manifestazione del pensiero, nel caso in specie, politico, quale dev'essere garantita anche al parlamentare dissenziente nei confronti del gruppo di appartenenza, oltretutto in forza del summenzionato art. 67 Cost. nella parte in cui esprime il cd. divieto di mandato imperativo.

## **2. Disciplina di gruppo e prospettive di tutela giurisdizionale del parlamentare dissenziente**

Torna, dunque, in questa sede l'annoso problema della cd. disciplina di gruppo, che richiama strettamente quello delle forme di tutela che sotto il profilo pratico il parlamentare dissenziente potrebbe ricevere nei confronti del gruppo di appartenenza che ne comprometterebbe la piena libertà di azione politica nell'assolvimento del mandato elettivo, attraverso la prescrizione di rigide regole comportamentali, espresse nello statuto, e la comminazione di

---

<sup>13</sup> Secondo la ricostruzione offerta da E. ROSSI, *Le formazioni sociali nella Costituzione italiana*, Padova, 1989, *passim*, spec. 146 ss.

<sup>14</sup> Seguendo la lezione di A. BARBERA, *Principi fondamentali (sub Art. 2)*, in *Commentario della Costituzione*, a cura di G. Branca, Bologna-Roma, 1975, 109 ss., spec. 113 ss.

correlative sanzioni<sup>15</sup>, che possono giungere, nei casi di estrema, per così dire, “insubordinazione” dell’eletto fino all’ipotesi limite della sua espulsione<sup>16</sup>.

In tal caso la possibilità di ricorrere alla magistratura ordinaria appare scarsamente realistica, a differenza delle conclusioni cui pure potrebbe giungersi, nel quadro della riflessione sulla problematica della democraticità dei partiti<sup>17</sup>, nell’analoga, ma, a conti fatti, diversa situazione della (eventuale) tutela giurisdizionale del singolo iscritto contro le determinazioni della maggioranza del partito di appartenenza<sup>18</sup>. E ciò nonostante 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, 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. Tuttavia, nell’ipotesi qui specificamente presa in considerazione, l’eventuale lesione dell’art. 67 Cost. e del principio di garanzia che esso esprime alla libera esplicazione della funzione parlamentare difficilmente sfuggirebbe al cono d’ombra che il retaggio offerto dall’insindacabilità degli *interna corporis* tuttora frappone alla giustiziabilità delle situazioni giuridiche individuali al di fuori della cd. giurisdizione domestica<sup>19</sup>, vertendosi in una sfera che attiene comunque all’articolazione fondamentale delle Assemblee parlamentari.

La conclusione 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, sospettati di aver espresso in forma elettronica il voto anche in sostituzione di altri colleghi assenti dalla seduta (cd. “pianisti”), ha avuto modo di sottolineare l’esistenza di limiti all’intervento del giudice (in quel caso penale) su attività e procedure interamente riconducibili all’ordinamento parlamentare<sup>20</sup>, come peraltro ricordato (e ribadito) pure nella più recente giurisprudenza costituzionale in tema di autodichia<sup>21</sup>.

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

---

<sup>15</sup> Diffusamente sul punto, volendo, già A. CIANCIO, *Disciplina di gruppo e tutela del parlamentare dissenziente*, in *federalismi.it*, 2018, n.13, spec. 14 ss.

<sup>16</sup> Un tentativo di fissazione di una linea di confine, nell’ambito delle sanzioni disciplinari stabilite nelle norme interne dei gruppi, al fine di individuare quelle da considerare illegittime, è effettuato di recente da S. CURRERI, *Costituzione, regolamenti parlamentari e statuti dei gruppi politici: un rapporto da ripensare*, in *federalismi.it*, 2018, n. 13, 10 ss.

<sup>17</sup> In generale sul tema, sempre utile il richiamo a C. PINELLI, *Disciplina e controlli sulla democrazia interna dei partiti*, Padova, 1984.

<sup>18</sup> Cfr., tra gli altri, nella dottrina più recente, F. SCUTO, *La democrazia interna dei partiti: profili costituzionali di una transizione*, Torino, 2017, 163 ss.; N. PIGNATELLI, *La giustiziabilità degli atti dei partiti politici tra autonomia privata ed effettività della tutela giurisdizionale*, in [www.gruppodipisa.it/images/convegni/2019\\_Convegno\\_Napoli/Nicola\\_Pignatelli\\_-\\_La\\_giustiziabilita\\_degli\\_atti\\_dei\\_partiti\\_politici.pdf](http://www.gruppodipisa.it/images/convegni/2019_Convegno_Napoli/Nicola_Pignatelli_-_La_giustiziabilita_degli_atti_dei_partiti_politici.pdf), 12 ss.; G. GRASSO, *Il controllo giurisdizionale della democrazia nei partiti: le più recenti tendenze nella lente del Movimento 5 Stelle*, in *Riv. Dir. comp.*, 2019, n.3; e, nella dottrina civilistica, C. PERLINGIERI, *Nuove forme di partecipazione politica e “metodo democratico”*, in *Rass. Dir. civ.*, 2018, 843 ss.; e L. D’ACUNTO, *Esclusione dell’iscritto e democrazia interna nei partiti politici: la prospettiva privatistica*, in *dirittifondamentali.it*, 2019, n.2.

<sup>19</sup> Ampiamente sul tema, di recente, A. LO CALZO, *L’autodichia degli organi costituzionali*, Napoli, 2018, ed ivi gli opportuni approfondimenti anche bibliografici.

<sup>20</sup> Corte cost., sent. n. 379 del 1996.

<sup>21</sup> Corte cost., sent. n. 262 del 2017.

parlamentare, di disposizioni, espressione dell'autonomia normativa dei gruppi, apertamente lesive di principi fondamentali e/o di diritti costituzionali<sup>22</sup>. 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<sup>23</sup>, come a suo tempo ammesso dal Tribunale Supremo spagnolo, sia pur con la motivazione che tali tipi di provvedimenti avrebbero una rilevanza di ordine pubblicistico idonea a renderli oggetto di sindacato giurisdizionale<sup>24</sup>.

### **3. L'eventualità del conflitto costituzionale sollevato dal parlamentare "contro" il gruppo 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 della Repubblica 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.

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 e dei regolamenti 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 qui considerate di costituirne oggetto, ma nella diversa occasione del conflitto di attribuzione, in questo caso – e con evidenza – per menomazione. Ciò che, peraltro, si deduce anche dalla giurisprudenza costituzionale in tema di giurisdizione domestica, allorché il Giudice delle leggi ha ammesso che anche norme altrimenti non sindacabili potrebbero essere fonti di atti lesivi di diritti costituzionalmente inviolabili, che è possibile tutelare, allora, attraverso lo strumento del conflitto di attribuzione<sup>25</sup>.

La prospettiva trova oggi ulteriore avallo nella giurisprudenza costituzionale più recente, che, dando seguito a più risalenti aperture in cui la Consulta aveva lasciata "impregiudicata la questione se in altre situazioni" – diverse da quelle in cui venga in considerazione l'estensione dell'insindacabilità di cui al primo comma dell'art. 68 Cost. – "siano configurabili attribuzioni individuali di potere costituzionale, per la cui tutela il singolo parlamentare sia

---

<sup>22</sup> Riecheggiano in questa sede le conclusioni cui era giunta già autorevole dottrina civilistica, allorché rilevava come la garanzia giurisdizionale dell'osservanza dei patti associativi sia inidonea da sola ad assicurare il rispetto dell'art. 2 Cost., poiché "il vero problema della protezione del singolo all'interno delle formazioni sociali è (proprio) quello dei limiti alla loro autonomia statutaria", così F. GALGANO, *Delle associazioni non riconosciute e dei comitati*, Art. 36-42, in *Comm. cod. civ. Scialoja-Branca*, Bologna-Roma, 1967, 165.

<sup>23</sup> In generale sul tema D. VINCENZI AMATO, *Associazioni e tutela dei singoli. Una ricerca comparata*, Napoli, 1984.

<sup>24</sup> Trib. Supremo, sent. 8 febbraio 1994, in *Ar.*, 1994, 991.

<sup>25</sup> Cfr. Corte cost., sent. n. 120 del 2014.

legittimato a ricorrere allo strumento del conflitto tra i poteri dello Stato<sup>26</sup>, ha infine dato risposta apertamente affermativa all'interrogativo sulla possibilità di riconoscere la legittimazione soggettiva del singolo parlamentare a sollevare conflitto per la tutela delle proprie specifiche attribuzioni costituzionali<sup>27</sup>, quali possono trarsi dalla portata dell'art. 67 della Costituzione<sup>28</sup>. Invero, tale articolo della Carta fondamentale 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>29</sup>.

Pertanto, come noto, la Corte ha da ultimo ammesso espressamente, sia pur ancora in astratto<sup>30</sup>, che ad ogni eletto in quanto tale spettano una serie di facoltà, necessarie all'esercizio del libero mandato parlamentare, quali quelle che si esercitano con la partecipazione alle discussioni e alle deliberazioni esprimendo opinioni e voti, “diverse e distinte da quelle che gli spettano in quanto componente dell'assemblea”<sup>31</sup>.

Resta così individuato il necessario presupposto per superare le residue perplessità a rinvenire nella figura un “potere” dello Stato, ai fini dell'instaurazione del conflitto<sup>32</sup>, 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>33</sup>.

---

<sup>26</sup> Corte cost., ord. n. 177 del 1998, 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. Spunti anche in Corte cost., sent. n. 225 del 2001; ord. n. 222 del 2009; ordd. nn. 277 e 280 del 2017; e ordd. nn. 163 del 2018 e 181 del 2018, su cui, per tutti, A. LAURO, *Il conflitto tra poteri dello Stato e la forma di governo parlamentare: a margine delle ordinanze 163 e 181 del 2018*, in *Forum di Quad. cost. Rassegna*, 27 settembre 2018.

<sup>27</sup> In tal senso notoriamente Corte cost., ord. n. 17 del 2019.

<sup>28</sup> Secondo quanto prefigurato in dottrina, tra gli altri, da 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. Saggio critico sull'art. 67 della Costituzione*, Milano, 1991, 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*, VI ed., Torino, 2019, 328, che ricollegano la possibilità di tutela attraverso il conflitto costituzionale anche all'eventuale lesione del diritto di iniziativa legislativa ex art. 71 Cost.

<sup>29</sup>D. NOCILLA, *Il libero mandato parlamentare*, in *Annuario 2000. Il Parlamento*, Atti del XV Convegno annuale dell'A.I.C., Padova, 2001, 65.

<sup>30</sup> Come sottolinea A. RUGGERI, *Il parlamentare e il suo riconoscimento quale “potere dello Stato” solo virtuale o in astratto... (nota minima a Corte cost. n. 17 del 2019)*, in *Consultaonline*, 2019.

<sup>31</sup> Corte cost., ord. n. 17 del 2019, cit. Punto 3.3 del Considerato in diritto.

<sup>32</sup> Così anche V. PIERGIGLI, *La Corte costituzionale e il doppio salto mortale mancato. Alcune considerazioni a margine dell'ordinanza n.17/2019*, in *Nomos. Le attualità del diritto*, 2019, n.1, spec. 13.

<sup>33</sup> *Contra* A. MORRONE, *Lucciole per lanterne. La n. 17/2019 e la terra promessa di quote di potere per il singolo parlamentare*, in *federalismi.it*, 2019, n. 4, il quale intravede al fondo della decisione il pericolo della “polverizzazione” della rappresentanza politica. Per altri versi, insisteva “sul carattere necessariamente unitario della funzione parlamentare”, già G. BRUNELLI, *Sull'impossibilità di “frammentare” la funzione parlamentare*, in “*Il caso Previti*”. *Funzione parlamentare e giurisdizione in conflitto davanti alla Corte*, a cura di R. Bin – G. Brunelli – A. Pugiotto – P. Veronesi, Torino, 2000, 45 ss.

Dal che, per quanto qui più specificamente rileva, se ne trae la conseguenza che il singolo eletto deve potersi tutelare attraverso lo strumento del conflitto costituzionale anche nell'ipotesi ora in esame, in cui tali facoltà risultino illegittimamente sacrificate per effetto delle norme interne dei gruppi parlamentari<sup>34</sup>.

E la conclusione risulta tanto più rafforzata se si accoglie 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 gruppi organizzati cui aderiscono e persino contro di essi, potendo allora fornire tale ultima disposizione ulteriore parametro (per così dire, *ad abundantiam*) nell'ipotesi prospettata che un membro del Parlamento adisca il Giudice costituzionale contro il gruppo di appartenenza.

Piuttosto altra difficoltà riguarda proprio l'individuazione degli stessi gruppi come possibili termini passivi del conflitto<sup>35</sup>. Né fa luce al riguardo la richiamata recente giurisprudenza, giacché a proposito della legittimazione soggettiva dei gruppi parlamentari la Corte costituzionale si è, in un certo senso, e per il momento, lavata le mani, sia pur ricorrendo ad un appiglio procedurale per ritenere assorbito il punto<sup>36</sup>, in tal modo evitando, però, di prendere posizione su di esso; il che, per il vero, non precluderebbe in futuro l'ammissibilità di un conflitto in cui è parte un gruppo parlamentare, come sembrerebbe potersi dedurre proprio dal ricorso a quell'*escamotage*.

Peraltro, in direzione contraria ad ammettere un conflitto sollevato dal singolo eletto contro il gruppo di (originaria) aderenza, le maggiori perplessità non deriverebbero tanto dalle strettoie di un giudizio previsto per risolvere conflitti tra "poteri diversi", e non tra organi del medesimo potere, poiché da tempo l'area dei conflitti interorganici si è 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>37</sup>. Da ciò 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>38</sup>. Il che tipicamente può accadere

---

<sup>34</sup> Come già anticipato in 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, al quale, pertanto, sia consentito rinviare.

<sup>35</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., 328, 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".

<sup>36</sup> Si tratta, come noto, del rilievo relativo alla mancata specificazione nel ricorso introduttivo delle modalità attraverso cui il Gruppo ricorrente avrebbe deliberato il promovimento del conflitto, cfr. Corte cost., ord. n. 17/2019, Punto 3 del Considerato in diritto, che in proposito richiama quanto già affermato in ord. n. 280 del 2017. Criticamente (anche) su questo passaggio della pronuncia, per tutti, F. FABRIZZI, *La Corte costituzionale giudice dell'equilibrio tra i poteri*, Torino, 2019, 107, a cui si rinvia anche per la ricostruzione delle vicende politico-istituzionali da cui aveva tratto origine il giudizio.

<sup>37</sup> Così E. MALFATTI – S. PANIZZA – R. ROMBOLI, *Giustizia costituzionale*, cit., 240.

<sup>38</sup> A. RUGGERI – A. SPADARO, *Lineamenti*, cit., 312.



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>39</sup>, come, del resto, ha avuto modo di ribadire recentemente la stessa Consulta allorché ha ricordato che nella giurisprudenza costituzionale la nozione di potere dello Stato (al fine della legittimazione soggettiva al conflitto) "abbraccia tutti gli organi ai quali sia riconosciuta e garantita dalla Costituzione una quota di attribuzioni costituzionali (...) o sia affidata una pubblica funzione costituzionalmente rilevante e garantita (...)"<sup>40</sup>.

Sulla base a tali argomenti, pertanto, potrebbe verificarsi in futuro l'apertura del Giudice costituzionale ad intravedere anche nei gruppi parlamentari figure soggettive, che, per quanto non qualificabili come organi delle Camere in senso proprio, appaiono, tuttavia, titolari di funzioni di riconosciuto rilievo costituzionale, come tali tutelabili con lo strumento adesso in esame, con il connesso riconoscimento della loro legittimazione (attiva e, correlativamente, passiva) al conflitto di attribuzione.

Semmai ostacolo maggiore potrebbe sorgere dalla difficoltà ad ammettere che parte di un conflitto di attribuzione possa essere un soggetto espressione del pluralismo politico-sociale, come si sostiene del gruppo parlamentare.

In particolare la Corte, pur ribadendo le ragioni che sin dal 1978 avevano consentito di ampliare la legittimazione al conflitto persino a figure soggettive cd. "esterne" allo Stato-apparato<sup>41</sup>, come notoriamente nel caso del Comitato promotore di una richiesta referendaria, considerato anch'esso potere dello Stato<sup>42</sup> (e sia pur ai limitati fini dell'ammissibilità del conflitto costituzionale<sup>43</sup>), ha finora escluso che tale ultima natura per le medesime finalità possa rinvenirsi in concreto in altri soggetti, in particolare respingendo la legittimazione di partiti e associazioni politiche<sup>44</sup>.

Pertanto, potrebbe pure ritenersi plausibile che la medesima posizione di rigore il Giudice costituzionale mantenga nei confronti di tutte le figure attraverso cui si estrinseca il pluralismo politico, quale si manifesta, cioè, 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.

---

<sup>39</sup> *Ibidem*.

<sup>40</sup> Cfr. ord. n. 17 del 2019, cit. al Punto 3.2 del Considerato in diritto.

<sup>41</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>42</sup> Il riferimento è, notoriamente, a Corte cost., ord. 3 marzo 1978, n. 17; e alla successiva sent. 23 maggio 1978, n. 69.

<sup>43</sup> Corte cost., ord. s.n. del 24 maggio 1990, con cui la Corte ha precisato che oltre ai Comitati promotori dei referendum anche altre figure soggettive esterne allo Stato-apparato potrebbero assurgere al rango di potere.

<sup>44</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 *Forum di Quad. cost. Rassegna*, 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 nei confronti dei partiti, dichiarando inammissibile il ricorso presentato dalla "Lista Consumatori C.O.D.A.Cons. – Democrazia Cristiana".

Per altri versi, se anche si superassero tutte le strettoie della legittimazione soggettiva al conflitto, rimarrebbero sul piano oggettivo altre difficoltà.

Tra esse, da un lato, quelle legate alla natura delle norme (di organizzazione interna dei gruppi) di cui si contesterebbe l'applicazione, sia pur in violazione di precetti costituzionali fondamentali, quali quelli risultanti, nel caso in specie, dagli artt. 2 e 67 della Costituzione, in considerazione della persistente ritrosia della Consulta ad intervenire nelle questioni riconducibili, per così dire, al "cuore" dell'ordinamento parlamentare, come, per altri versi, depone la più recente, già ricordata giurisprudenza sull'autodichia<sup>45</sup>. E ciò nonostante le pregresse puntualizzazioni pure offerte dal Giudice costituzionale, allorché, nella diversa sede del giudizio di legittimità costituzionale (ancora) sui regolamenti parlamentari, aveva concluso che, per quanto la riaffermata insindacabilità di essi "sul piano sistematico" trovi *ratio* nella garanzia dell'indipendenza delle Camere da ogni altro potere, quest'ultima non può spingersi al punto da compromettere diritti fondamentali o pregiudicare l'attuazione dei principi inderogabili, che, pertanto, devono poter essere tutelati proprio attraverso lo strumento del conflitto di attribuzione<sup>46</sup>.

Dall'altro lato, si pongono ancora ulteriori, non secondarie, riserve, connesse alla delicata opera di bilanciamento da cui verrebbe gravato il Giudice costituzionale, chiamato nell'eventualità qui considerata a ponderare le ragioni del singolo eletto avverso le determinazioni assunte dalla maggioranza del gruppo di appartenenza in ordine alle finalità politiche da perseguire, secondo le strategie a tal uopo elaborate, come pure il gruppo stesso avrebbe diritto di preservare, tanto più in quanto formazione sociale.

Ma probabilmente tale ultima preoccupazione, connessa a quella del trascinarsi della Corte sul terreno scivoloso dello scontro politico tutto interno al Parlamento, verrebbe arginata da quella "clausola di salvaguardia" che la stessa Consulta ha posto a filtro dei conflitti elevabili dal singolo parlamentare, il quale viene sì ammesso a ricorrere a tutela delle sue "attribuzioni inerenti al diritto di parola, di proposta e di voto, che gli spettano come singolo rappresentante della Nazione, individualmente considerato, da esercitare in modo autonomo e indipendente, non rimuovibili né modificabili a iniziativa di altro organo parlamentare"<sup>47</sup>, ma soltanto in ipotesi di "violazioni manifeste" delle sue prerogative costituzionali<sup>48</sup>.

In tal modo il Giudice costituzionale si è nei fatti riservato di operare anche per il futuro una sostanziale anticipazione della decisione sul merito già in fase di ammissibilità del conflitto costituzionale (quantomeno) in ordine al *fumus* della lesione, come, peraltro, confermato in più recenti occasioni<sup>49</sup>.

Di conseguenza, nel caso di ricorso proposto da un membro del Parlamento la Corte, che pure da un lato sembrerebbe volersi atteggiare come un giudice amministrativo al quale

---

<sup>45</sup> Corte cost., sent. n. 262 del 2017, cit.

<sup>46</sup> Corte cost., sent. n. 120 del 2014, cit.

<sup>47</sup> Corte cost., ord. n. 17 del 2019 cit., Punto 3.3 del *Considerato in diritto*.

<sup>48</sup> Corte cost., ord. n. 17 del 2019 cit., Punto 3.5 del *Considerato in diritto*.

<sup>49</sup> Cfr. le ordd. nn. 274 e 275 del 2019 (su cui R. DICKMANN, *L'illegittimità delle norme intruse dei decreti-legge tra conflitto di attribuzione promosso da singoli parlamentari e giudizio di legittimità costituzionale*, in *federalismi.it*, 2020, n. 2) con cui la Consulta ha dichiarato inammissibili conflitti sollevati da parlamentari singoli, per quanto ne abbia ribadito la legittimazione in astratto.

venga richiesta la tutela cautelare, dall'altro lato e al contempo, si sarebbe altresì precostituita lo strumento attraverso il quale poter – almeno in parte – prevenire le critiche cui pure si esporrebbe intervenendo a sindacare nel merito una questione che in ogni caso (di ricorso di parlamentari singoli) si prefigurerebbe ad elevatissimo tasso di politicità, come quelle che qui si ipotizzano. Invero, sottesa alla decisione nel merito si porrebbe la premessa che a giudicare la Corte si è trovata in un certo senso “costretta” attesa la gravità della lesione, di tale evidenza da aver superato il vaglio liminare.

E ciò a prescindere dall'indubbia e rilevante funzione di “filtro” che il richiamo alla “violazioni manifeste delle prerogative costituzionali dei parlamentari”<sup>50</sup> è destinato ad assolvere per evitare il rischio di un ingolfamento dei lavori della Corte come conseguenza della pletorica composizione delle Camere, i cui membri – in ipotesi, forse solo di scuola – decidessero in tempi ravvicinati di ricorrere ognuno al conflitto costituzionale per tutelare le proprie attribuzioni, presuntivamente lese in base alle circostanze più varie.

#### **4. La necessaria democraticità interna dei gruppi parlamentari**

E', pertanto, 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, naturalmente, all'iniziativa del singolo eletto. E la strada, da quanto accennato, non si rivela del tutto piana.

In attesa che si concretizzi tale evenienza, tuttavia, anche in questo peculiarissimo ambito di esplicazione del pluralismo politico-sociale non può restare senza risposta l'interrogativo da cui hanno preso le mosse queste osservazioni, con riferimento alle possibili garanzie effettive che l'ordinamento può e deve apprestare a tutela dei singoli contro i gruppi organizzati e tra essi, per quanto qui più specificamente rileva, i gruppi parlamentari.

Dinanzi alla difficile praticabilità ovvero alla preventivata insufficienza di ogni intervento di natura giurisdizionale, una soluzione al contempo plausibile ed efficace può essere rinvenuta nel percorso di necessaria democratizzazione dei gruppi di potere in generale, da avviare persino incidendo sulla stessa struttura interna delle formazioni sociali in modo da rendere queste ultime più sensibili ai diritti individuali dei loro componenti.

Specificamente riferita al piano dei rapporti tra gli eletti e i gruppi politici di afferenza, tale conclusione si risolve nella ricerca e predisposizione di canali di espressione del dissenso all'interno dei gruppi parlamentari ovvero nella garanzia del libero confronto tra opinioni e nella correlativa tutela delle posizioni minoritarie dinanzi alla volontà della maggioranza del gruppo (e, di conseguenza, in rapporto alle direttive provenienti dal partito di riferimento) con riguardo ai comportamenti che gli eletti sono chiamati a tenere nel compimento delle attività parlamentari.

Peraltro, tale esigenza non appare estranea all'impianto dei regolamenti parlamentari, sin dall'introduzione nel Regolamento del Senato della disposizione secondo cui “I regolamenti

---

<sup>50</sup> Corte cost., ord. n. 17 del 2019 cit., Punto 3.5 del *Considerato in diritto*; cui *adde* Corte cost. ordd. nn. 274 e 275 del 2019, cit.

interni dei Gruppi parlamentari stabiliscono procedure e forme di partecipazione che consentano ai singoli Senatori di esprimere i loro orientamenti e presentare proposte sulle materie comprese nel programma dei lavori o comunque all'ordine del giorno" (art. 53 n. 7 Reg. Sen.) La proposizione, infatti, rivelerebbe un perspicuo scopo di tutela per i parlamentari dissenzienti attraverso la formulazione di precise indicazioni per la redazione dei regolamenti dei gruppi che importano, in ultima analisi, l'inveramento del principio democratico con il suo corollario di garanzia del pluralismo persino all'interno di essi, attraverso la valorizzazione della dialettica tra i suoi componenti.

In questo modo, come pure è stato da tempo autorevolmente affermato, l'ordinamento parlamentare "pur riconoscendo in modo netto l'importanza dei gruppi parlamentari e delle loro attribuzioni" tutelerebbe "in modo adeguato le attribuzioni, i diritti e – in una parola – la «qualità rappresentativa» del parlamentare singolo"<sup>51</sup>.

D'altra parte, il richiamo a "procedure e forme di partecipazione" che devono essere previste nei regolamenti dei gruppi a favore dei singoli aderenti affinché ciascun senatore possa esporre anche individualmente all'interno del gruppo la propria posizione sembrerebbe esprimere, da parte del regolamento del Senato, un riconoscimento di tali atti interni dei gruppi, che, in quanto espressamente demandati a "stabilire", rivelerebbero natura normativa, almeno nell'ambito di quell'ordinamento particolare che è il diritto parlamentare.

In altri termini, l'art. 53 Reg. Sen., pur non prevedendo espressamente una "attribuzione" ai gruppi parlamentari di autonomia normativa, ne presupporrebbe sostanzialmente l'esistenza, nel momento in cui ne fissa il limite attraverso l'imposizione di un obbligo di garanzia del pluralismo all'interno del gruppo stesso.

Come dire, allora e più in generale, che i Regolamenti parlamentari, che hanno valorizzato il ruolo dei gruppi all'interno delle Camere ben oltre lo stringato richiamo che ne fanno gli artt. 72 e 82 Cost., considerano tali organismi interni enti dotati di una propria autonomia normativa, funzionale al miglior espletamento delle importanti attività ad essi rimesse, attraverso tuttavia la fissazione, in ultima analisi, del "metodo democratico", quale criterio fondamentale che deve presiedere alla loro organizzazione interna, come peraltro già deducibile dal complessivo afflato pluralistico che informa il Testo costituzionale<sup>52</sup>.

## **5. Ancora sulla natura giuridica dei gruppi parlamentari come autonomie cd. funzionali**

Da tali considerazioni si possono trarre importanti puntualizzazioni sulla natura giuridica dei gruppi parlamentari, i quali, pertanto, si presentano come entità a base associativa, e, cioè, manifestazioni del pluralismo sociale, che operano all'interno di un'organizzazione pubblica in posizione esponenziale di una determinata comunità politico-sociale e che vengono riconosciuti dall'ordinamento dotati di autonomia, anche normativa. Quest'ultima è però

---

<sup>51</sup> Così N. ZANON, *Il libero mandato parlamentare*, cit., 281. Di recente, l'invito alla valorizzazione della disposizione si coglie anche in G. DEMURO, *Il diritto individuale al libero mandato parlamentare*, in *federalismi.it*, 2018, n.13, 4.

<sup>52</sup> Richiami alla necessaria democraticità interna del gruppo parlamentare anche in S. CURRERI, *Costituzione, regolamenti parlamentari e statuti dei gruppi politici*, cit., 22 ss.

soggetta a taluni limiti strumentali al migliore espletamento delle importanti funzioni rimesse ai gruppi con finalità serventi rispetto al perseguimento di interessi di rilievo costituzionale, di cui, nel caso in specie, sono titolari sia l'ordinamento generale sia i membri della comunità politico-sociale di riferimento, quali quelli connessi, da un lato, alla razionale organizzazione e al buon funzionamento delle Assemblee parlamentari e, dall'altro, all'affermazione nelle istituzioni rappresentative di determinate visioni di parte dell'interesse generale e alla loro eventuale "conversione" in indirizzo politico dello Stato<sup>53</sup>.

Così ricostruito il fenomeno dei gruppi parlamentari sembra accostarsi – mutato quello che c'è da cambiare – a quello 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>54</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 interesse pubblico<sup>55</sup>.

In tal modo, nell'ambito di quella che è divenuta una vasta congerie di figure soggettive a base associativa di differente rilievo pubblicistico, anche a non voler ammettere l'esistenza di strutture, per così dire, "atipiche", ossia intermedie tra pubblico e privato, 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>56</sup>) non fa specie che accanto ai veri e propri enti pubblici (e al di là della 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<sup>57</sup>. Il problema, semmai, consiste nella ricerca del punto di equilibrio tra le ragioni del pluralismo e l'intervento pubblico

---

45 Conformemente anche la Suprema Corte, cfr. Cass., Sez. Un., ord. del 24 novembre 2008, n. 27863, da ultimo ribadita da Cass. Civ., Sez. Lav., sentenza del 4 gennaio 2018, n. 92, entrambe protese a riconoscere l'esistenza di due piani di attività dei gruppi: "uno squisitamente parlamentare, in relazione al quale i gruppi costituiscono gli strumenti necessari per lo svolgimento delle funzioni proprie del parlamento (...)", l'altro "più strettamente politico, che concerne il rapporto del singolo gruppo con il partito politico di riferimento, ed in ordine al quale i gruppi parlamentari sono da assimilare ai partiti politici, cui va riconosciuta la qualità di soggetti privati (...)".

<sup>54</sup> Sul tema cfr., almeno, A. POGGI, *Le autonomie funzionali "tra" sussidiarietà verticale e sussidiarietà orizzontale*, Milano, 2001.

<sup>55</sup> Come, ad es., gli ordini professionali di categoria o le stesse Camere di commercio, oltre al vasto panorama delle istituzioni pubbliche di assistenza e beneficenza. Per approfondimenti sulle varie forme di attrazione nella sfera pubblica di fenomeni associativi resta utile la lettura di G. ROSSI, *Enti pubblici associativi. Aspetti del rapporto fra gruppi sociali e pubblico potere*, Napoli, 1979, il quale individua in proposito la categoria degli enti "pubblico-collettivi" quale "fenomeno di simbiosi fra la norma statale e un corpo sociale portatore di interessi propri", 295.

<sup>56</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 privatistiche ed una sostanziale posizione di immunità dal potere politico (e dalle connesse statuzioni legislative) possano apprestare effettiva garanzia del pluralismo.

<sup>57</sup> Sul tema, per tutti, ancora G. ROSSI, *Gli enti pubblici*, Bologna, 1991, 119 ss., spec. 205 ss.

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.

A prescindere da ulteriori approfondimenti che il tema pure meriterebbe, sia sufficiente in questa sede 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>58</sup>. Invero, 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 politico-sociale<sup>59</sup>.

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>60</sup>, come, per altri versi, dimostra la circostanza che aver rinvenuto nell'Università i caratteri dell'autonomia funzionale<sup>61</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 tali formazioni intermedie.

Ciò che pare di dover appunto ribadire anche con riferimento ai gruppi parlamentari, non solo se si aderisce a una nozione ampia delle stesse formazioni sociali<sup>62</sup>, ma anche se si accoglie quella concezione più ristretta, che limita la categoria “a quelle collettività che (...) partecipano alla determinazione della vita politica, risultando espressioni di un potere sociale in confronto con altri, manifestazioni di un pluralismo politipico, e nei cui confronti la nostra Costituzione impone uno statuto di pubblicità, il quale (...) va oltre la mera conoscibilità dell'esistenza del gruppo, poiché arriva ad intercettarne le attività”<sup>63</sup>.

---

<sup>58</sup> Di recente, per un'efficace sintesi di tale evoluzione cfr. N. LUPO, *La disciplina dei gruppi parlamentari, nel mutare delle leggi elettorali*, in *Osservatorio sulle fonti*, 2017, n.3, 3 ss.

<sup>59</sup> Per maggiori approfondimenti può leggersi ancora A. CIANCIO, *I gruppi parlamentari*, cit., *passim*, e spec. 239 ss.

<sup>60</sup> Cfr. G. 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>61</sup> Così ancora A. POGGI, *Le autonomie funzionali*, cit., 127 ss.

<sup>62</sup> Particolarmente estesa la nozione proposta da M. NIGRO, *op. cit.*, 581 ss., che dilata la categoria fino a farla tendenzialmente coincidere con quella di gruppo sociale.

<sup>63</sup>A. CARIOLA, *La dubbia utilizzazione del modello di famiglia come formazione sociale*, in Id., *Ricerche sulle culture costituzionali*, Torino, 2007, 310.

## 6. Chi garantisce la legalità delle norme interne dei gruppi parlamentari?

Resta, quindi, da definire a chi spetterebbe di garantire la conformità delle norme interne dei gruppi parlamentari al diritto, *in primis*, costituzionale e, quindi, parlamentare avverso le disposizioni maggiormente coercitive del libero esercizio della funzione politico-rappresentativa da parte del singolo eletto.

La risposta sembra risiedere naturalmente nel ruolo del Presidente di Assemblea in relazione al generale compito che compete all'organo di far osservare il regolamento camerale (artt. 8 Reg. Cam. e 8 Reg. Sen.), oltre alle norme costituzionali.

Peraltro, la circostanza che i regolamenti della Camere non abbiano previsto espressamente per i Presidenti simile attribuzione di sovrintendere alla legalità degli statuti e/o dei regolamenti dei gruppi non esclude che tale funzione possa considerarsi implicitamente ricavabile attraverso una interpretazione logico-sistematica anche delle più recenti disposizioni degli stessi regolamenti che impongono ai gruppi parlamentari obblighi di trasparenza in relazione ai loro statuti, destinati ad essere pubblicati sui siti *web* delle Assemblee, previa comunicazione – appunto – ai rispettivi Presidenti (art. 15 commi *2bis*, *2ter* e 3 Reg. Cam. e art. 15 comma *3bis* Reg. Sen.)<sup>64</sup>.

Invero, tali disposizioni rispondono ad un disegno unitario, ove l'obbligo di trasmissione delle norme interne dei gruppi ai Presidenti delle Camere non potrebbe certamente considerarsi fine a sé stesso, sia pur in connessione al previsto adempimento di diffusione sul *web*, pena la riduzione degli organi esponenti delle Assemblee legislative a semplici "passacarte" tra il gruppo parlamentare e i gestori dei siti internet delle Camere<sup>65</sup>. Viceversa tale obbligo di comunicazione (e di connessa pubblicità) appare correlato al contributo finanziario di cui sono destinatari i gruppi (e al conseguente onere di rendicontazione sull'utilizzo delle somme, art. *15ter* Reg. Cam. e art. *16 bis* Reg. Sen.). Da ciò sembra logico desumere che i richiesti adempimenti in termini di trasmissione e pubblicità degli statuti e dei regolamenti dei gruppi siano in prima battuta finalizzati proprio a consentire l'esplicazione della generale attività di vigilanza sul corretto funzionamento del complessivo ordinamento camerale<sup>66</sup> – di cui il Presidente dell'Assemblea è il naturale garante – in relazione alla successiva distribuzione dei finanziamenti, tanto più che 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. *15bis*, IV co. Reg. Sen. e art. 15, IV co. Reg. Cam).

Ne consegue la possibilità per il Presidente di intervenire pure in tale occasione a presidio del rispetto delle norme camerale 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,

---

<sup>64</sup> Spunti nel medesimo senso anche in C. MARTINELLI, *Libero mandato e rappresentanza nazionale come fondamenti della modernità costituzionale*, in *federalismi.it.*, 2018, n.13, 7 ss.

<sup>65</sup> Come già anticipato in A. CIANCIO, *Disciplina di gruppo*, cit., 21 ss.

<sup>66</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.

riconducibili alle contribuzioni finanziarie ottenibili dai gruppi, secondo modalità stabilite, rispettivamente, dall'Ufficio e dal Consiglio di Presidenza (art. 15*bis*, comma 3 Reg. Cam. e art. 16, comma 2 Reg. Sen.). Invero, il rinvio a determinazioni di volta in volta assunte, piuttosto che l'esclusivo, automatico riferimento alla consistenza numerica dei gruppi parlamentari, lascia evincere una discrezionalità nella distribuzione delle risorse da destinare alle attività dei gruppi, che non può non essere condizionata (anche) dall'osservanza della Costituzione e del Regolamento generale dell'Assemblea.

La considerazione trae conferma dalla circostanza che il Presidente non è lasciato solo in tali valutazioni, giacché esse sono rimesse all'intero Ufficio e Consiglio di presidenza, ove – val la pena ricordare – sono rappresentati tutti i gruppi parlamentari (art. 5, commi 3 e 5 Reg. Cam. e art. 5 comma 2*bis* Reg. Sen.). Verrebbe così garantito quell'elementare principio di civiltà giuridica, che è il contraddittorio, assicurato pure nell'eventualità 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, nelle loro norme interne, principi costituzionali e/o diritti fondamentali dei propri membri, oltre che le stesse norme del diritto parlamentare, in particolare ove poste a presidio del più ampio pluralismo politico persino all'interno degli stessi gruppi parlamentari.

Resterebbe in tal modo individuato anche il naturale destinatario delle rimostranze del singolo parlamentare espulso o altrimenti gravato da sanzioni presuntivamente sproporzionate, il quale – senza dover attendere un eventuale, futuro riconoscimento della legittimazione soggettiva degli stessi gruppi al conflitto costituzionale – potrebbe già rivolgere alla Consulta ricorso per menomazione contro il Presidente di Assemblea, che, omettendo, per così dire, di sovrintendere alla legalità costituzionale e regolamentare delle norme interne dei gruppi, non lo tutelasse adeguatamente rispetto alle azioni vessatorie del gruppo di appartenenza e delle maggioranze al suo interno<sup>67</sup>.

---

<sup>67</sup> Conformemente A. CERRI, *Osservazioni sulla libertà del mandato parlamentare*, in *federalismi.it*, 2018, n.13, 4.