

Rivista N°: 2/2021
DATA PUBBLICAZIONE: 28/03/2021

AUTORE: Gabriele Maestri*

PATOLOGIE NELLA GENESI DELLE COMPONENTI POLITICHE INTERNE AL GRUPPO MISTO (E DEI GRUPPI): RIFLESSIONI DOPO LA RIDUZIONE DEI PARLAMENTARI

Sommario: 1. Il casus belli (anzi, i casus belli): nihil sub sole novum, vero novum est. – 2. La nascita delle componenti politiche del gruppo misto alla Camera. – 3. Le componenti dalla teoria alla prassi: un allontanamento progressivo. – 4. Le componenti nella XVIII Legislatura, tra deficit di rappresentatività e nuovi artifici. – 5. Quali componenti (e quali gruppi) dopo la riduzione dei membri di Camera e Senato?

1. Il casus belli (anzi, i casus belli): nihil sub sole novum, vero novum est

Gli ultimi mesi del 2020 e i primi del 2021 appaiono rilevanti per lo studio del fenomeno del transfughismo delle persone elette al Parlamento, delle vicende dei loro gruppi e (alla Camera, ma ormai non solo) delle componenti politiche del gruppo misto. L'analisi suggerisce riflessioni su un fenomeno noto a chi studia il diritto costituzionale e parlamentare: tali episodi hanno arricchito il *bouquet* di casi possibili nell'articolarsi delle assemblee parlamentari, all'interno del complesso quadro di relazioni tra partiti e loro proiezioni interne alle istituzioni rappresentative.

Scorrendo ad esempio il resoconto stenografico della seduta della Camera del 26 novembre 2020¹, si legge che la componente del gruppo misto «Centro Democratico-Radicali Italiani+Europa» ha mutato la denominazione in «Centro Democratico-Italiani in Europa» (come comunicato il 24 novembre²) e che la deputata Elisa Siragusa ha chiesto di aderirvi il

* Borsista di ricerca presso l'Università di Roma Tre; dottore di ricerca in "Teoria dello Stato e istituzioni politiche comparate" presso l'Università di Roma «Sapienza».

¹ A.P., Camera dei deputati, XVIII Legislatura, 26 novembre 2020, sed. n. 433, res. sten., 1.

¹ A.P., Camera dei deputati, XVIII Legislatura, 26 novembre 2020, sed. n. 433, res. sten., 1.

² Il rappresentante della componente «Centro Democratico-Radicali Italiani+Europa» che ha comunicato il nuovo nome doveva essere Alessandro Fusacchia: egli – come da resoconto della seduta del 10 aprile 2018 – il 3 aprile era stato designato rappresentante della compagine (in origine «+Europa-Centro Democratico»), autorizzata dalla Presidenza in quel giorno, e nominato in rappresentanza di essa vicepresidente del gruppo misto; Fusacchia ha mantenuto quel ruolo pure in seguito (cfr. questa pagina del sito della Camera:

25 novembre (con l'assenso del rappresentante della compagine); sempre il 25 novembre, i deputati Riccardo Magi, Enrico Costa e Nunzio Angiola hanno chiesto e ottenuto di formare la componente «Azione-+Europa-Radicali Italiani»³.

Le due compagini, come mostra il numero dei loro membri⁴, si erano formate ex art. 14, comma 5 del regolamento della Camera (r.C), potendosi costituire componenti politiche nel gruppo misto con meno di dieci tra deputate e deputati: la disposizione indica come requisiti per formare (o mantenere) la componente l'adesione di almeno tre membri della Camera e che costoro – in alternativa all'appartenenza a minoranze linguistiche tutelate ex art. 6 Cost. e individuate dalla legge⁵, per l'unica componente che può sorgere su tale base – «rappresentino un partito o movimento politico la cui esistenza, alla data di svolgimento delle elezioni per la Camera dei deputati, risulti in forza di elementi certi e inequivoci, e che abbia presentato, anche congiuntamente con altri, liste di candidati ovvero candidature nei collegi uninominali».

Casi simili sono frequenti nella prassi parlamentare, da quando – il 24 settembre 1997⁶ – la Camera approvò la modifica di vari articoli del regolamento, incluso l'art. 14 (al primo "ritocco"), prevedendo le componenti politiche all'interno del gruppo misto. La dottrina si è concentrata sulla formazione dei gruppi parlamentari; col tempo si è assistito però a una proliferazione di componenti del gruppo misto, pure con meno di dieci membri e la lettura dell'art. 14, comma 5 r.C. praticata dalla Presidenza della Camera è parsa sempre più estensiva, finendo per allontanarsi dallo spirito della riforma del 1997 e, da quasi sedici anni, perfino dalla lettera della disposizione. Vari casi occorsi in questa legislatura, inclusi quelli ricordati all'inizio, presentano però circostanze che sembrano ampliare ancora di più le ipotesi di deroga alla "regola dei dieci" stabilita nella XIII Legislatura, mai davvero discussa in seguito.

https://web.archive.org/web/*/https://www.camera.it/leg18/217?idlegislatura=18&shadow_gruppi_parlamentari=3033&shadow_gruppi_misti=&tipoVis=; indirizzo controllato, come i prossimi, il 28 febbraio 2021).

³ Il 26 novembre Riccardo Magi è stato indicato come rappresentante della componente e vicepresidente del gruppo misto in rappresentanza della sua compagine (cui nello stesso giorno ha aderito la deputata Flora Frate).

⁴ Il 26 novembre aderivano alla componente «Centro Democratico-Italiani in Europa» Bruno Tabacci e Alessandro Fusacchia (fondatori dell'articolazione nel 2018 con Riccardo Magi, uscito il 25 novembre 2020) e la citata Siragusa (eletta come Fusacchia nella circoscrizione Estero-Europa: ciò spiegava il nome della compagine). Ora la componente – che dall'11 marzo 2021 si chiama solo «Centro Democratico» – conta dieci membri (avendo accolto elette ed eletti favorevoli alla permanenza del governo Conte-*bis*, poi a un reincarico a Giuseppe Conte e infine all'esecutivo guidato da Mario Draghi) e potrebbe reggersi pure senza la rappresentanza di Cd. Fusacchia, invece, il 10 marzo 2021 ha concorso a dare vita alla nuova componente «Facciamo Eco - Federazione dei Verdi».

⁵ Purché quelle persone siano state elette nelle zone in cui tali minoranze sono tutelate, sulla base di candidature in liste espressione di tali minoranze o collegate a quelle stesse liste (questo probabilmente si riferisce pure all'eventualità dell'elezione in collegi uninominali nei quali non sia previsto il collegamento con una lista, ma solo con un contrassegno: ciò, in base alle norme elettorali risultanti dagli interventi con le leggi n. 165/2017 e n. 51/2019, è accaduto e accadrà solo nel collegio camerale uninominale della Valle d'Aosta). V. il dibattito in A.P., Camera dei deputati, XIII Legislatura, 4 novembre 1997, sed. n. 267, res. sten., 42-49 (anche per l'*iter* con cui si è prevista quella componente in deroga, inclusa la reiezione – il 24 settembre 1997 – della proposta della Giunta per il regolamento sull'autorizzazione a costituire un gruppo di deputati appartenenti alle minoranze linguistiche).

⁶ A.P., Camera dei deputati, XIII Legislatura, 24 settembre 1997, sed. n. 247, res. sten., 36-43.

Il compimento della riforma costituzionale che ha ridotto il numero dei parlamentari, peraltro, richiede una riflessione sullo stesso istituto della componente politica del gruppo misto: ci si dovrà interrogare sull'opportunità di mantenere o trasformare le componenti "in deroga" rispetto a come sono state praticate sin qui e tale riflessione si tradurrà in modifiche regolamentari, nell'ambito di una riforma complessiva del regolamento comunque necessaria. Anche a Palazzo Madama si dovrà metter mano al regolamento per adeguare il funzionamento dell'istituzione al nuovo numero dei suoi membri e, in tale occasione, sarebbe bene valutare la modifica dell'art. 14 del regolamento del Senato (r.S.), circa il numero minimo di aderenti al singolo gruppo, ma anche quanto alle c.d. "norme anti-frammentazione" introdotte con la riforma regolamentare del 2017: in questa prima legislatura di applicazione si sono dimostrate – in due episodi rilevanti – poco efficaci rispetto alla *ratio* che ne aveva guidato l'adozione.

2. La nascita delle componenti politiche del gruppo misto alla Camera

Per inquadrare i casi verificatisi nella prima parte della XVIII Legislatura a Montecitorio, sembra utile richiamare il percorso che ha portato a prevedere nel regolamento della Camera le "componenti del misto", per poi valutare come l'art. 14, comma 5 r.C. sia stato applicato.

L'esistenza di un gruppo misto nell'assemblea parlamentare (*rectius*: la sua previsione nelle regole che la governano) è praticata da un secolo in Italia, salvo che tra il 1924 e l'avvento della Repubblica, non essendo allora previsti i gruppi parlamentari⁷: doveva essere parso opportuno, se non necessario⁸, prevedere un'articolazione assembleare cui ricondurre

⁷ Cfr. V. DI CIOLO, L. CIAURRO, *Il diritto parlamentare nella teoria e nella pratica*, Milano, Giuffrè, 2013⁵, 305-306: le riforme del 1920-1922 (che avevano recepito l'ingresso dei partiti in Parlamento dopo l'introduzione dello scrutinio di lista nel 1919), negli articoli aggiuntivi al regolamento del 1900, avevano previsto pure la costituzione di un «unico Ufficio misto» per raccogliere i deputati che non avevano dichiarato il gruppo politico cui erano iscritti, che non appartenevano ad alcun gruppo o i cui gruppi non avevano raggiunto venti adesioni. Cfr. pure C. DECARO, *La struttura delle Camere*, in T. MARTINES, G. SILVESTRI, C. DECARO, V. LIPPOLIS, R. MORETTI, *Diritto parlamentare*, Milano, Giuffrè, 2011², 101 ed E. CANITANO, *L'anomalia del gruppo misto*, in S. MERLINI (a cura di), *Rappresentanza politica, gruppi parlamentari, partiti: il contesto italiano*, II, Torino, Giappichelli, 2006, 181-210, spec. 183-184.

⁸ V. A. MANZELLA, *Il parlamento*, Bologna, il Mulino, 2003³, 98. L'autore qualifica il misto come «gruppo necessario» e nega che i gruppi parlamentari siano associazioni, mancando il gruppo misto dell'«elemento volontaristico-associativo» (nel 2012 però all'art. 14 si è aggiunto il comma 01, per cui i gruppi sono «associazioni di deputati» e «soggetti necessari al funzionamento della Camera»); pure di recente ha definito i gruppi come «soggetti necessari», proiezioni delle articolazioni che caratterizzano la società A. MANZELLA, *Elogio dell'assemblea*, tuttavia, Modena, Mucchi, 2020, 14-16. Per L. GIANNITI, N. LUPO, *Corso di diritto parlamentare*, Bologna, il Mulino, 2018³, 127 la riforma del 2012 non ha sciolto «il nodo teorico della natura giuridica dei gruppi»: esso ha impegnato la dottrina in un consistente dibattito (cfr. A. CIANCIO, *I gruppi parlamentari. Studio intorno a una manifestazione del pluralismo politico*, Milano, Giuffrè, 2008, 30-39), specie tra chi poneva i gruppi tra le associazioni e chi li riteneva organi delle Camere. Non si trascuri la tesi della natura "bifronte": Cass., sez. un. civ., (ord.) 19 febbraio 2004, n. 3335; crede che i gruppi «funzionalmente poss[ano] considerarsi organi temporanei delle Camere», pur essendo «associazioni privatistiche di parlamentari», R. DICKMANN, *Il Parlamento italiano*, Napoli, Jovene, 2018³, 32-33. C'è chi ha ritenuto l'esistenza del gruppo misto quale articolazione residuale cui si deve aderire in caso di mancata iscrizione ad altri gruppi – cfr. A. CIANCIO, *I gruppi parlamentari*, cit., 36-37 – un indizio significativo di come sia inconfigurabile la libertà di non associarsi ad alcun gruppo e la stessa natura associativa dei gruppi (ol-

«i parlamentari che non vogliono o che non possono aderire ad altro gruppo»⁹, stabiliti i principi per cui ogni eletto deve aderire a un gruppo e un gruppo può formarsi e permanere solo se soddisfa il requisito numerico di consistenza (oltre che, con riguardo al solo Senato dopo la riforma del 2017, quello di natura politico-elettorale ex art. 14, comma 4 r.S., su cui si tornerà)¹⁰.

Meno prevedibile, almeno nelle dimensioni rilevate in concreto, e meno “normale” (cioè meno corrispondente a una situazione attesa o verificatasi fino a un certo momento) è apparsa e appare la “lievitazione” del gruppo misto: dalla XII Legislatura da mero ente «residuale»¹¹ si è mutato in «una specie di *gruppo omnibus*» sempre più simile – specie dopo le modifiche al regolamento del 1997 – a «un parlamento in miniatura, una sorta di microcosmo politico»¹², per giunta interessato da copiosi fenomeni “migratori” (in entrata, interni e in uscita)¹³.

Al nuovo assetto del gruppo misto concorsero il mutamento del sistema elettorale in senso maggioritario – con effetti sulle compagini parlamentari¹⁴ – e il mancato adeguamento delle norme regolamentari sul sorgere di gruppi parlamentari “in deroga” (rispetto al requisito numerico) all’evoluzione delle norme elettorali¹⁵. Ciò fece ritenere non applicabili

tre a Manzella, v. G.F. CIAURRO, *Sulla natura giuridica dei gruppi parlamentari*, in *Studi per il XX anniversario dell’Assemblea costituente*, IV, Firenze, Vallecchi, 1969, 227, 244 ss. e G. SILVESTRI, *I gruppi parlamentari tra pubblico e privato*, in *Studi per Lorenzo Campagna*, 2 - *Scritti di diritto pubblico*, Milano, Giuffrè, 1980, 287). Ciancio ricorda i tentativi di “salvare” la qualificazione associativa dei gruppi indicando il solo gruppo misto come organo delle Camere: P. PETTA, *Gruppi parlamentari e partiti politici*, in *Riv. it. sc. giur.*, 14, 1970, 229-260, spec. 255 e L. PEDULLÀ, *Sull’evoluzione (o involuzione?) dei Gruppi misti nel sistema parlamentare italiano*, in *Rass. parl.*, 3, 2005, 791-825, spec. 811. Legava a una manifestazione di volontà pure l’adesione al gruppo misto A. TESAURO, *I gruppi parlamentari*, in *Rass. dir. pubbl.*, 22, 1967, I, 197-213, spec. 204; per G.U. RESCIGNO, *Gruppi parlamentari* (voce), in *Enc. dir.*, XIX, 1970, 796, pur mancando «un fine politico comune», il gruppo misto era un’associazione non riconosciuta perché aveva «il fine comune di permettere a tutti i suoi membri di partecipare ai lavori parlamentari con diritti pari a tutti gli altri membri». Sulle diverse nature dei gruppi indicate dai regolamenti di Camera e Senato, v. A. MANNINO, S. CURRERI, *Diritto parlamentare*, Milano, FrancoAngeli, 2019, 75-76; parlava però di «diversità di espressione [...] meramente terminologica» tra i regolamenti G.U. RESCIGNO, *Gruppi parlamentari* (voce), cit., 782.

⁹ A. MANNINO, S. CURRERI, *Diritto parlamentare*, cit., 75.

¹⁰ Per G.U. RESCIGNO, *Gruppi parlamentari* (voce), cit., 781, «nel caso in cui lo Stato esiga che tutti i deputati siano iscritti ad un gruppo, non può poi riconoscere solo gruppi corrispondenti a partiti o gruppi con un’unica base politica, ma deve ammettere gruppi misti».

¹¹ L. GIANNITI, N. LUPO, *Corso di diritto parlamentare*, cit., 128.

¹² Citazioni da A. MANZELLA, *Il parlamento*, cit., 93 (corsivo dell’autore).

¹³ Parla di «contenitore *bon a tout faire* sia delle dissidenze individuali degli eletti, sia dei desideri di “visibilità” di piccoli partiti» penalizzati dall’elettorato S. MERLINI, *Natura e collocazione dei gruppi parlamentari in Italia*, in S. Merlini (a cura di), *Rappresentanza politica, gruppi parlamentari, partiti*, cit., II, 1-16, spec. 5.

¹⁴ Dalla XII alla XIV Legislatura i parlamentari eletti nei collegi uninominali – sostenuti da più forze politiche con i loro contrassegni (alla Camera) o da un “cartello” di coalizione con un solo contrassegno (al Senato) – finivano per iscriversi al gruppo del loro partito, senza valorizzare le logiche coalizionali (v. A. MANZELLA, *Il parlamento*, cit., 95); a volte però l’elezione diretta nei collegi uninominali affievoliva il vincolo coi partiti (cfr. A. MANNINO, S. CURRERI, *Diritto parlamentare*, cit., 75) favorendo scelte autonome delle persone elette e l’abbandono dei gruppi originari.

¹⁵ Oggi, come nel 1994, ex art. 14, comma 2 r.C., l’Ufficio di Presidenza può autorizzare un gruppo con meno di venti iscritti «purché questo rappresenti un partito organizzato nel Paese che abbia presentato, con il medesimo contrassegno, in almeno venti collegi, proprie liste di candidati, le quali abbiano ottenuto almeno un quoziente in un collegio ed una cifra elettorale nazionale di almeno 300 mila voti di lista validi». Il testo riprende una modifica al regolamento del 1949 («Un Gruppo composto di almeno dieci iscritti può eccezionalmente essere autorizzato a costituirsi dall’Ufficio di Presidenza, purché questo riconosca che il Gruppo rappresenta un partito

all'assemblea determinata dal nuovo sistema elettorale i requisiti – riferiti a situazioni e termini previsti dalla legge previgente – per consentire la nascita di gruppi di meno di venti membri¹⁶: molti di coloro che sarebbero entrati nei gruppi non autorizzati aderirono al gruppo misto, aumentandone parecchio la consistenza¹⁷. La tesi prevalente a Montecitorio¹⁸ non sarebbe mutata nella XIII Legislatura (priva di gruppi “in deroga”)¹⁹, ma sarebbe cambiata in

organizzato nel Paese»: art. 25, comma 5 r.C. 1949) approvata il 24 ottobre 1963: dopo essa, l'Ufficio di Presidenza poteva «eccezionalmente autorizzare la costituzione di un Gruppo con meno di venti iscritti purché il Gruppo rappresenti un partito organizzato nel Paese che abbia presentato proprie liste di candidati in tutte le circoscrizioni [...] aventi il medesimo contrassegno, le quali abbiano ottenuto almeno un quoziente in una circoscrizione ed una cifra elettorale nazionale di almeno 300.000 voti di lista validi» (art. 26, comma 5 r.C. mod. 1963).

Nel 1963 si era reso meno difficile formare gruppi “in deroga” (pure per facilitare ai partiti l'accesso alle consultazioni col Presidente della Repubblica, cui erano invitati i presidenti dei gruppi) eliminando la consistenza minima di dieci deputati, ma indicando altre connotati per far ritenere un partito «organizzato nel Paese» (nella relazione – A.P., Camera dei deputati, IV Legislatura, doc. X, n. 2 – Francesco Cossiga spiegò che i requisiti erano quelli chiesti dalla legge elettorale per ammettere una lista all'uso dei resti). Nel 1971 si mitigarono ancora i requisiti (dal 1963 un partito doveva avere presentato liste in ogni circoscrizione; dal 1971 bastava la presenza in almeno venti collegi plurinominali su 30 «quale elemento sintomatico della organizzazione» nazionale) e si tolse la parola «eccezionalmente» circa l'autorizzazione dell'Ufficio di Presidenza. L'ultimo intervento rese l'esame dell'organo più discrezionale – cfr. A. PLACANICA, A. SANDOMENICO, *Le funzioni dei gruppi parlamentari*, in S. Merlini (a cura di), *Rappresentanza politica, gruppi parlamentari, partiti*, cit., II, 25, n. 20 – ma meno restrittivo, ponendo le basi per l'accoglimento acritico delle richieste di gruppi “in deroga” in presenza dei requisiti. L'Ufficio di Presidenza però «può [e non deve] autorizzare» per S. CURRERI, *Considerazioni critiche sull'autorizzazione del gruppo parlamentare Per l'Italia – Centro Democratico alla Camera dei deputati*, in *Rivista AIC*, 3, 2015, 3; già V. COZZOLI, *I gruppi parlamentari nella transizione del sistema politico-istituzionale*, Milano, Giuffrè, 2002, 65-66 notava che l'Ufficio di Presidenza non era «vincolato da alcun obbligo» ad autorizzare gruppi “in deroga”. La riforma del 1963 mirava a «dare il più ampio riconoscimento nell'organo collegiale al sistema dei partiti facendo coincidere con la loro realtà istituzionale l'articolazione interna» delle Camere per I. CARDARELLI, *La disciplina dei gruppi parlamentari tra rappresentanza politica, finanziamento dei partiti e funzionalità delle Camere*, in *Dir. soc.*, 4, 1993, 711 ss., 714.

¹⁶ A.P., Camera dei deputati, XII Legislatura, Giunta per il regolamento, in *Boll. Giunte Comm.*, 27 aprile 1994, 4-7. Per i rappresentanti dei gruppi pronti a sostenere il governo Berlusconi era inapplicabile la norma sui gruppi “in deroga”; per quelli della futura opposizione, in attesa di modifiche regolamentari, si poteva verificare se un partito fosse stato organizzato e avesse ottenuto nella quota proporzionale il numero di voti richiesto (per i requisiti di presenza in venti collegi e del quoziente ottenuto in almeno un collegio si sarebbe potuti ricorrere all'interpretazione adeguatrice o all'analogia). Venivano dalla futura opposizione le richieste di costituire i gruppi di Alleanza democratica, Partito socialista italiano e Patto Segni, respinte dall'Ufficio di Presidenza a maggioranza il 28 aprile 1994 (A.P., Camera dei deputati, XII Legislatura, 29 aprile 1994, sed. n. 3, res. sten., 52). V. A. APOLLONI, *Evoluzione normativa e prospettive di riforma in tema di costituzione dei gruppi parlamentari*, in *Il Parlamento della Repubblica. Organi, procedure, apparati*, 15, Roma, Camera dei deputati, 1998, 435-505, spec. 461 ss.

¹⁷ Nella seduta della Giunta del 27 aprile 1994, Luciano Violante aveva invitato a considerare in Ufficio di Presidenza «le conseguenze che possono essere determinate da una troppo ampia consistenza del gruppo misto».

¹⁸ A Palazzo Madama si era ritenuto (a maggioranza) inapplicabile l'art. 14, comma 5 r.S., poiché parlava di «liste di candidati», non previste dalle norme elettorali del 1993: v. A.P., Senato della Repubblica, XIII Legislatura, Giunta per il regolamento, in *Boll. Giunte Comm.*, 30 gennaio 1997, 3; 4 febbraio 1997, 3; 6 febbraio 1997, 3. Cfr. A. PLACANICA, A. SANDOMENICO, *Le funzioni dei gruppi parlamentari*, cit., 28-29.

¹⁹ Alla fine del 1996 il gruppo di Rinnovamento italiano, sceso sotto i venti membri, chiese di continuare a esistere “in deroga”. V. A.P., Camera dei deputati, XIII Legislatura, Giunta per il regolamento, in *Boll. Giunte Comm.*, 16 gennaio 1997, 3-4; 23 gennaio 1997, 3-11 (si doveva capire se il requisito numerico per costituire un gruppo dovesse esistere solo all'inizio o pure in seguito e se, in difetto, la cessazione sarebbe stata automatica; ciò non avvenne sempre, ad esempio col gruppo della Sinistra indipendente; restavano i dubbi sull'applicabilità dell'art. 14, comma 2 a un partito che aveva mostrato consistenza elettorale); 28 gennaio 1997, 3-7 (ci si confrontò sull'esigenza di modificare l'art. 14 r.C. e sui problemi legati alla «numerosa e variegata composizione del gruppo misto»). Il 30 gennaio l'Ufficio di Presidenza non autorizzò gruppi ex art. 14, comma 2 r.C., «non applicabil[e] nella attuale formulazione, così da non precostituire con le stesse decisioni condizionamenti alle riforme

quella seguente, pur se in condizioni politiche *sui generis*, non ripetibili in quei cinque anni²⁰. La legge elettorale del 2005 avrebbe portato altri adattamenti di prassi nella XV Legislatura;

regolamentari in corso» (cfr. V. COZZOLI, *I gruppi parlamentari*, cit., 63); il 3 febbraio la Presidenza della Camera comunicò che il gruppo di Ri aveva riottenuto la consistenza minima dopo la decisione dell'Ufficio di Presidenza e non fu sciolto (ma cessò l'11 febbraio 1999, venuto ancora meno il requisito e respinta la nuova richiesta di mantenere il gruppo "in deroga").

Il 14 ottobre 1998 non fu autorizzato il gruppo Rifondazione comunista-Progressisti (A.P., Camera dei deputati, XIII Legislatura, 22 ottobre 1998, sed. n. 425, res. sten., 2). I fatti erano complessi: il 9 ottobre, subito dopo la "scissione di fatto" nella compagine del Prc (che non evitò l'esito negativo del voto sulla questione di fiducia al governo Prodi), il capogruppo Oliviero Diliberto – futuro leader del Partito dei comunisti italiani, gli scissionisti – comunicò alla Presidenza della Camera il nuovo nome del gruppo («Comunista») e la nuova composizione di venti deputati, conservando la titolarità del gruppo stesso (che permaneva, data pure la sua consistenza). Erano stati esclusi i 13 deputati di Rifondazione comunista, rimasti nel partito ma in minoranza nel gruppo a Montecitorio: loro, inseriti in via provvisoria nel gruppo misto, avevano chiesto di costituire un gruppo "in deroga" (col vecchio nome), facendo valere – oltre all'applicabilità dell'art. 14, comma 2 r.C. agli esiti della nuova legge elettorale – la continuità giuridica col partito che aveva partecipato alle elezioni del 1996 per la quota proporzionale (non avendo accesso al *Bollettino degli organi collegiali*, v. l'informato contributo di V. COZZOLI, *I gruppi parlamentari*, cit., 74). L'Ufficio di Presidenza negò l'autorizzazione a formare il gruppo (decisione «adottata a maggioranza e [...] assai sofferta»: *ibidem*), ma il Presidente della Camera autorizzò il sorgere della componente politica «Rifondazione comunista-Progressisti», vista la consistenza superiore a dieci. Il fatto che la maggioranza del gruppo parlamentare non avesse aderito alla posizione degli organi direttivi del relativo partito, conservando «la titolarità dei diritti nella formale continuità del gruppo» (A. PLACANICA, A. SANDOMENICO, *Le funzioni dei gruppi parlamentari*, cit., 36, n. 37) aveva creato una situazione anomala: il Pdc, nato dopo le elezioni e "scissionista" rispetto al Prc (per cui non aveva diritti sui segni distintivi e sul patrimonio del partito di provenienza), poteva contare sul gruppo alla Camera, pur dovendo mutare nome (quello precedente spettava al soggetto politico appena lasciato: S. CURRERI, *I gruppi parlamentari nella XIII legislatura*, in *Rass. parl.*, 2, 1999, 263-377, spec. 273); i deputati fedeli alla linea ufficiale di Rc (che aveva ottenuto l'8,57% alle elezioni) si erano dovuti accontentare di una componente del gruppo misto.

²⁰ V. l'autorizzazione a formare il gruppo del Partito della Rifondazione comunista, decisa il 14 giugno 2001 dall'Ufficio di Presidenza: per la Giunta – A.P., Camera dei deputati, XIV Legislatura, Giunta per il regolamento, in *Boll. Giunte Comm.*, 13 giugno 2001, 3-5 – l'art. 14, comma 2 r.C. «al di là della sua formulazione letterale, è volto a consentire la costituzione in gruppo parlamentare ai rappresentanti di forze politiche le quali siano stabilmente organizzate sul territorio e abbiano partecipato con proprie liste alla competizione elettorale, conseguendo sul piano nazionale un risultato almeno pari al 4 per cento del totale dei voti validi espressi». Per il presidente della Camera Pier Ferdinando Casini c'erano «elementi di novità» (che da soli non parevano «né tali né convincenti»: S. CURRERI, *Il ruolo dei gruppi parlamentari tra fonti normative e prospettive politiche*, in S. Merlini (a cura di), *Rappresentanza politica, gruppi parlamentari, partiti*, cit., 239-277, spec. 261-262): la richiesta di deroga era stata avanzata all'inizio della legislatura, da «una forza politica stabilmente costituita» e che aveva partecipato alle elezioni politiche «distintamente dalle principali coalizioni», superando il 4% dei voti nella quota proporzionale ed ottenendo eletti; poiché il Prc era l'unico partito "fuori dai poli" sopra la soglia di sbarramento, la deroga non si sarebbe ripetuta in quella legislatura. Giudica la decisione «frutto di un'operazione interpretativa che desta più di una perplessità se raffrontata con gli orientamenti precedenti» S. CURRERI, *Il ruolo dei gruppi parlamentari*, cit., 262; (l'autore ha poi parlato – Id., *Considerazioni critiche*, cit., 4 – di «interpretazione [...] sistematico-evolutiva» dei requisiti ex art. 14, comma 2 r.C. per «adeguarli al nuovo sistema elettorale prevalentemente maggioritario»: il giudizio pare meno negativo, essendosi provato a ovviare al paradosso per cui «formazioni politiche nate dall'unione di parlamentari e mai presentatesi alle elezioni riuscirono, aggregando almeno venti deputati, a costituirsi in gruppo parlamentare mentre [...] forze politiche dotate talvolta di una certa consistenza elettorale non vi riuscirono» avendo meno eletti). Di posizione della Giunta pari «ad una vera e propria "riscrittura" dell'art. 14, co. 2, r.C.» parla A. MANZELLA, *Il parlamento*, cit., 92; R. IBRIDO, *L'interpretazione del diritto parlamentare. Politica e diritto nel "processo" di risoluzione dei casi regolamentari*, Milano, FrancoAngeli, 2015, 329-330 ritrova un'ipotesi di *distinguishing*, che dà «spessore giuridico» a «elementi di diversità che non consentono di applicare il precedente al caso *sub iudice*».

La Camera, il 12 gennaio 2000 (nella legislatura precedente), aveva respinto la proposta di modifica del regolamento in tema di gruppi e componenti: essa includeva l'abrogazione dell'art. 14, comma 2 per evitare nuovi gruppi "in deroga" (cfr. V. COZZOLI, *I gruppi parlamentari*, cit., 94-99 e L. STROPPIANA, *La riforma dei regolamenti parlamentari: un processo non ancora concluso?*, in *Quad. cost.*, 1, 2000, 101-116, spec. 114 ss.). Autorizzando la nascita del gruppo del Prc, l'Ufficio di Presidenza della Camera aveva perciò auspicato (invano) nuove valuta-

neanche allora mutarono le norme sui gruppi autorizzati, men che meno in logica bipolare (ciò poteva suggerire che maggioranza e opposizioni non sarebbero riuscite a «tenere» i loro gruppi e che il bipolarismo non si sarebbe affermato vincendo «l'egoismo di partito»²¹); l'attribuzione dei seggi col solo concorso di liste – creando una parvenza di sistema proporzionale²² – invece creò condizioni più favorevoli all'applicazione della norma (e alla frammentazione del *plenum* parlamentare)²³. Nell'attuale legislatura, infine, dopo l'intervento legislati-

zioni della Giunta per il regolamento sull'art. 14, comma 2 r.C. per «renderlo più aderente al dettato della legge elettorale in quel momento vigente» (V. COZZOLI, F. CASTALDI, *I gruppi parlamentari alla Camera dei deputati tra rappresentanza democratica e funzionalità politico-parlamentare*, in *il Filangieri. Quaderno 2007 (Il Parlamento del bipolarismo. Un decennio di riforme dei regolamenti delle Camere)*, Napoli, Jovene, 2008, 339-367, spec. 353).

²¹ La capacità di «tenere» i gruppi, superando «il «gruppo-centrismo» dei regolamenti», era la condizione per adeguare l'organizzazione dei lavori parlamentari a logiche bipolari: R. BIN, *La disciplina dei gruppi parlamentari*, in Associazione italiana dei costituzionalisti, *Annuario 2000 (Il Parlamento)*, Padova, Cedam, 2001, 87 ss., spec. 97.

²² Al di là delle disposizioni, di varie tesi in dottrina e delle parole della Corte costituzionale (sent. n. 1/2014), la legge n. 270/2005 per chi scrive tracciava un sistema maggioritario con rappresentanza delle minoranze.

²³ All'inizio della XV Legislatura la Giunta per il regolamento – A.P., Camera dei deputati, XV Legislatura, Giunta per il regolamento, in *Boll. Giunte Comm.*, 16 maggio 2006, 3-11 – concordò in maggioranza col presidente Fausto Bertinotti, che aveva proposto di rileggere l'art. 14, comma 2 r.C. alla luce della legge elettorale vigente, per consentirne l'applicazione. Per «partito organizzato nel Paese» poteva intendersi una forza politica (anche frutto di aggregazione di più soggetti) «evidentemente riconoscibile al momento delle elezioni, avendovi presentato proprie liste con lo stesso contrassegno»; i requisiti elettorali si potevano rileggere mantenendo la presentazione di liste almeno in venti circoscrizioni (il testo parlava ancora di «collegi»), ma mutando i 300.000 voti richiesti nell'accesso al riparto nazionale dei seggi, superando le soglie di sbarramento o risultando la lista più votata sotto il 2% in una coalizione che avesse raggiunto il 10%; una lista frutto dell'unione di più forze sarebbe stata autorizzata a costituire e mantenere un gruppo solo se questo avesse rappresentato l'intera lista «e non [...] singole componenti di essa». Era poi emerso un parere negativo (a maggioranza) sulla fissazione di una consistenza minima per autorizzare la nascita di un gruppo «in deroga», in analogia con quanto chiesto per le componenti del gruppo misto: l'Ufficio di Presidenza avrebbe compiuto una valutazione discrezionale di opportunità «sotto il profilo politico-istituzionale e di funzionalità complessiva della Camera» (specie se l'aspirante gruppo avesse contato meno di dieci deputati).

V. le critiche di R. BIN, *Rappresentanza e Parlamento. I gruppi parlamentari e i partiti*, in S. Merlini (a cura di), *La democrazia dei partiti e la democrazia nei partiti*, Bagno a Ripoli, Passigli, 2009, 253-265, spec. 256: la rilettura, più «manipolativa» di quella della XIV Legislatura, fissava «il pericoloso precedente per cui non si può stabilire in via generale e astratta neppure un numero minimo di deputati» e aveva stravolto il testo, «seppell[endo] anche il valore regolativo della norma, oramai così slabbrata da non essere più [...] un precedente che può limitare l'autorizzazione di nuovi gruppi, ma solo la legittimazione, sostanzialmente in bianco, delle decisioni politiche da assumersi di volta in volta». Per S. CURRERI, *Considerazioni critiche*, cit., 6-7 si era di fronte a «un'operazione creativa che avrebbe richiesto un'espressa modifica dell'art. 14.2 R.C. nel rispetto delle garanzie» previste dall'art. 64, comma 1 Cost. (approvazione a maggioranza assoluta) e dal regolamento (che permette di chiedere il voto segreto e vieta di porre la fiducia): di più, se si chiedeva la presenza in una maggiore quota di territori rispetto al passato, era meno oneroso accedere al riparto dei seggi rispetto ai 300.000 voti richiesti e all'ottenimento di almeno un quoziente (un partito doveva essere radicato almeno in una circoscrizione territoriale). Credeva che con la «legge Calderoli» le norme sui gruppi «in deroga» sarebbero tornate «pienamente applicabili», ritenendo «plausibile» leggere l'art. 14, comma 2 r.C. per autorizzare i gruppi per ogni lista che avesse superato lo sbarramento e per la miglior lista coalizzata sotto il 2% L. GIANNITI, *Gruppi e componenti politiche tra un sistema elettorale e l'altro*, in E. Gianfrancesco, N. Lupo (a cura di), *Le regole del diritto parlamentare nella dialettica tra maggioranza e opposizione*, Roma, Luiss University Press, 2007, 31-40, spec. 34-35; non parevano contrari V. COZZOLI, F. CASTALDI, *I gruppi parlamentari*, cit., 356 (in passato aveva parlato di lettura regolamentare «perfettamente conforme alla lettera e alla ratio della disposizione», S. CURRERI, *I gruppi parlamentari nella XV legislatura*, in *Quad. cost.*, 3, 2006, 548-551).

Aveva previsto il proliferare di gruppi e componenti dopo la riforma elettorale del 2005 S. CECCANTI, *Tra gli effetti collaterali del Porcellum c'è anche la nascita della «partitocrazia»*, in *il Riformista*, 24 marzo 2006, 3.

vo che ha reintrodotto un sistema elettorale misto (stavolta con la prevalenza del riparto dei seggi in base al voto di lista), ci si è limitati a ribadire l'interpretazione dell'art. 14, comma 2 r.C. consolidata dal 2006, ritenuta applicabile pure alle nuove norme²⁴. In Senato dopo la riforma del 2017 non si possono invece più creare gruppi di meno di dieci persone: l'art. 14, comma 5 r.S. permette solo di formare un gruppo con almeno cinque iscritti (senza autorizzazione del Consiglio di Presidenza e pure in corso di legislatura, ex art. 15, comma 3 r.S.) ai senatori appartenenti a minoranze linguistiche riconosciute, «eletti nelle Regioni di insediamento di tali minoranze» e per i senatori eletti nelle regioni a statuto speciale «il cui statuto preveda la tutela di minoranze linguistiche»²⁵.

Pure dopo la XII Legislatura, però, il gruppo misto di Camera e Senato rimase al centro di molti movimenti e spesso ha raggiunto consistenze che ne hanno reso difficile la gestione. Ciò, unito a esigenze di visibilità politica (e di vantaggi organizzativi ed economici) manifestate dalle forze minori²⁶, portò a cercare soluzioni per riconfigurare il gruppo misto: per questo nella XIII Legislatura si introdussero le componenti politiche, almeno alla Camera. Al Senato tali articolazioni del gruppo misto non erano e non sono previste (se non ai limitati fini della presentazione di interpellanze con procedura abbreviata, ex art. 156-bis, comma 1,

Dopo la rilettura della Giunta l'Ufficio di Presidenza, col voto determinante del presidente Bertinotti – v. i rilievi di Antonio Leone (Fi) e il dibattito in A.P., Camera dei deputati, XV Legislatura, 18 maggio 2006, sed. n. 4, res. sten., 5 ss. – autorizzò cinque gruppi (La Rosa nel Pugno, Comunisti italiani, Verdi, Popolari-Udeur e Democrazia cristiana-Partito socialista, quest'ultimo formato da sei membri), non quello del Movimento per l'autonomia, presentatore di liste solo "in cartello" con la Lega Nord. Cfr. R. DI CESARE, *Nuove tendenze nella formazione dei gruppi parlamentari*, in *Quad. cost.*, 1, 2007, 79-92, spec. 86 ss. e A. LUCCI, *La costituzione dei gruppi parlamentari: norme e prassi*, in *Il Parlamento della Repubblica: organi, procedure, apparati*, 13, Roma, Camera dei deputati, 2010, 115-148.

V. pure il gruppo di Fratelli d'Italia, autorizzato all'inizio della XVII Legislatura, a larga maggioranza, sulla base del precedente del Prc nella XIV Legislatura e ritenendo che vi fossero tutti i requisiti (solo il M5S era contrario a moltiplicare i gruppi e i loro costi: A.P., Camera dei deputati, XV Legislatura, Ufficio di Presidenza, 28 marzo 2013, in *Boll. org. coll.*, 1, 2013, 28-30). Per A. CARMINATI, *La formazione dei gruppi parlamentari nella XVII Legislatura: la deroga concessa al movimento politico Fratelli d'Italia e le sue ricadute in termini politico-organizzativi*, in *Osservatorio AIC*, 0, 2013 non si è valutato che il gruppo aveva meno di dieci eletti e che allora Fdi era «un soggetto di fatto privo [...] di un effettivo radicamento territoriale», risultando «una forza essenzialmente parlamentare».

²⁴ L'autorizzazione a costituire "in deroga" il gruppo di Liberi e Uguali è stata decisa all'unanimità dall'Ufficio di Presidenza – v. A.P., Camera dei deputati, XVIII Legislatura, 10 aprile 2018, sed. n. 4, res. sten., 1 ss. – senza discutere in Giunta per il regolamento sull'interpretazione dell'art. 14, comma 2 r.C. Cfr. S. CURRERI, *Alla Camera costituito, in deroga, il gruppo di Liberi e Uguali: una decisione legittima, imparziale, opportuna*, in *laCostituzione.info*, 10 aprile 2018, <http://www.lacostituzione.info/index.php/2018/04/10/alla-camera-costituito-in-deroga-il-gruppo-di-liberi-e-uguali-una-decisione-legittima-imparziale-opportuna/>.

²⁵ Vi sono asimmetrie tra Camera e Senato: nella prima gli appartenenti a minoranze linguistiche possono formare solo una componente del gruppo misto (v. nota n. 5); nel secondo, non rilevando le componenti, si è data visibilità con un gruppo, la cui disciplina appare meno restrittiva rispetto a quella della componente alla Camera. Al gruppo in Senato, forse per non ostacolare il raggiungimento dei cinque membri, possono aderire anche persone elette in regioni a statuto speciale che tutelino le minoranze nello statuto, senza dover appartenere alle minoranze o essere state elette in una lista espressione delle minoranze o collegata/coalizzata con una tale lista.

²⁶ S. MERLINI, *Natura e collocazione*, cit., 13 parlava di «fortissime pressioni» esercitate dai partiti minori per far sorgere gruppi "in deroga" (ma si vedrà che andava bene anche una soluzione *minor*, purché ci fosse) «e per esigenze di "visibilità politica" e per quelle convenienze finanziarie» collegate al sistema di finanziamento dei partiti di allora; per E. COLARULLO, *Rappresentanza politica e gruppi delle assemblee elettive*, Torino, Giappichelli, 2001, 84 le componenti erano «sede di acquisizione di una visibilità altrimenti impossibile per piccole formazioni, non già però per la conduzione di battaglie parlamentari, visti gli scarsi poteri procedurali riconosciuti».

r.S.): esse sono praticate quali «etichette “politiche”» adottate anche da una sola persona a scopo distintivo e di visibilità nei resoconti e nel sito del Senato²⁷ (ma sul tema si tornerà nel par. 4).

Tornando a Montecitorio, è bene ripercorrere l'*iter* che portò a introdurre le componenti politiche del gruppo misto: si vedrà che l'applicazione delle nuove norme e pure l'interpretazione del testo sono andate oltre le comprensibili ragioni che giustificarono tale riforma del regolamento. Essa era peraltro nata da una diversa proposta, che nei primi mesi della XIII Legislatura riguardò la possibilità di autorizzare un solo gruppo di meno di venti persone, se richiesto da «tutti i deputati appartenenti a minoranze linguistiche tutelate dalla Costituzione»²⁸. Dopo la discussione generale in Assemblea furono presentate alcune pro-

²⁷ Così L. GIANNITI, N. LUPO, *Corso di diritto parlamentare*, cit., 130, richiamando il parere della Giunta per il regolamento del Senato – A.P., Senato della Repubblica, XIV Legislatura, Giunta per il regolamento, in *Boll. Giunte Comm.*, 30 marzo 2004, 5 – che dal regolamento e dalla prassi aveva ricavato il principio per cui «Il Regolamento del Senato – ad eccezione della [...] non estensibile previsione dell'articolo 156-bis, comma 1 – non conosce la figura delle componenti politiche del Gruppo misto». Di componenti «ammesse per consuetudine» al Senato, ma con una disciplina «non completamente definita» parla R. DICKMANN, *Il Parlamento italiano*, cit., 34. Pur senza dare «diritto a prerogative» in ambito parlamentare (L. GIANNITI, N. LUPO, *Corso di diritto parlamentare*, ult. loc. cit.), la prassi dell'esplicitare le componenti nel gruppo misto senatoriale non è però priva di conseguenze. Per esempio, nella XVII Legislatura, il Movimento X - Progetto Per, pur non avendo presentato candidature a elezioni europee, politiche o regionali, iniziò l'*iter* di iscrizione al Registro dei partiti politici ex art. 4, comma 2, d.l. n. 149/2013 grazie alla presenza al Senato dell'«etichetta» «Movimento X» (riferita allora alla senatrice Laura Bignami, ma era tra i fondatori pure la senatrice Maria Mussini): per l'art. 18, comma 1 del decreto-legge, che richiama l'art. 10, comma 2 di tale fonte, è un partito politico anche la forza «cui dichiari di fare riferimento [...] una singola componente interna al Gruppo misto», così la Commissione incaricata seguì un'interpretazione estensiva rispetto a quella adottata nel 2004 dalla Giunta del Senato. Per i referendum abrogativi e costituzionali, poi, ai partiti e ai gruppi politici presenti in Parlamento spetta (se richiesto) uno spazio per affiggere i materiali di propaganda e la facoltà di designare rappresentanti presso i seggi: l'elenco dei soggetti rappresentati alle Camere, formato sulla base delle comunicazioni delle due Segreterie generali e trasmesso dalle Prefetture ai Comuni, include anche le «etichette» delle componenti politiche del gruppo misto al Senato, pure se non rappresentano forze politiche strutturate (nel 2016 c'era pure Insieme per l'Italia, componente formata da Sandro Bondi e Manuela Repetti nella XVII Legislatura).

²⁸ A.P., Camera dei deputati, XIII Legislatura, doc. II, n. 8. La modifica sostituiva l'intero art. 14, comma 2 r.C.: l'unico gruppo con meno di venti membri era quello che doveva essere chiesto da tutti i deputati legati alle minoranze linguistiche, eletti nelle zone di tutela delle stesse e candidati in liste espressione di tali minoranze o a esse collegate. Presentata dalla Giunta il 25 luglio 1996 (relatori Silvio Liotta, aderente a Forza Italia e poi a Rinascimento italiano, e Tullio Grimaldi, Prc), la proposta seguì ai confronti già avviati – A.P., Camera dei deputati, XIII Legislatura, Giunta per il regolamento, in *Boll. Giunte Comm.*, 4 luglio 1996, 3-11; 12 luglio 1996, 7-8 (il relatore aveva rilevato la necessità di adeguare l'art. 14 r.C. ai mutamenti della legge elettorale); 25 luglio 1996, 5-7 – e fu discussa nelle linee generali in Aula (A.P., Camera dei deputati, XIII Legislatura, 29 luglio 1996, sed. n. 42, res. sten., 2276, 2280 ss.). Luciano Caveri (Union Valdôtaine) ricordò – ivi, 2280-2282 – come gli eletti delle minoranze linguistiche avessero sempre fatto parte del gruppo misto, finendo per guidarlo come compagine più numerosa e ricevendo una visibilità politico-istituzionale altrimenti non ottenibile; con l'arrivo dei deputati dei partiti cui si erano negati i gruppi “in deroga”, gli eletti delle minoranze linguistiche (divenuti minoranza) avevano perso la guida del gruppo e volevano altre vie per “avere peso” in Parlamento e fruire delle facoltà offerte ai capigruppo. Caveri però chiedeva che il gruppo delle minoranze linguistiche entrasse in opera subito, anche per godere delle prerogative legate all'istituenda Commissione bicamerale per le riforme costituzionali. Per alcune voci critiche l'appartenenza alle minoranze linguistiche non presupponeva legami politici tra i membri (così il comparatista Paolo Armadori, An) o la previsione di quel gruppo “in deroga” non era coerente con lo spirito maggioritario delle nuove norme elettorali, che avrebbe dovuto scoraggiare nuovi gruppi (soprattutto Mario Tassone, gruppo Ccd-Cdu, e Giuseppe Calderisi, radicale in Fi). Per Calderisi il gruppo misto era «la sede naturale [...] per dar spazio alle minoranze linguistiche», ma temeva “usi impropri” qualora «un'intera componente politica [...], non avendo i numeri [per costituire un gruppo “in deroga”, *nda*], chiede[ss]e di iscriversi al gruppo misto, finendo per “impossessarsi” di un gruppo «che dovrebbe avere tutt'altre funzioni» (allora nel misto erano in maggioranza i Verdi):

poste emendative: la prima, alternativa alla previsione di quell'unico gruppo "in deroga", mirava ad «accentuare all'articolo 15, comma 2, la speciale disciplina prevista per il gruppo misto in modo da attribuire autonoma rilevanza alle diverse componenti e in particolare a quella delle minoranze linguistiche», senza creare un gruppo *ad hoc* (che avrebbe avuto effetti in termini di partecipazione a organi interni, di tempi da riservare e di risorse da prevedere)²⁹.

Alla fine del 1996 si era trovato a maggioranza un compromesso da portare in Aula³⁰; l'impegno riformatore del Parlamento pareva assorbito però dall'avvio della Commissione bicamerale per le riforme costituzionali³¹ e alla Camera non si calendarizzava la discussione sulle modifiche regolamentari. Nuove criticità legate alla deroga ex art. 14, comma 2 r.C. – per far permanere un gruppo legato a un partito organizzato e con esiti elettorali rilevanti, ma sceso sotto i venti deputati³² – riportarono l'attenzione sul gruppo misto: nei primi sei mesi della legislatura era passato da 26 a 39 aderenti, nuovi arrivi lo avrebbero reso così disomogeneo da essere ingestibile; occorreva "alleggerirlo" (rendendo ancora possibili gruppi "in deroga") o mutarne l'organizzazione³³. Si riprese così a discutere sul gruppo misto: divenen-

proponeva perciò di «rivedere i criteri della composizione del gruppo misto, tra i quali vi è senz'altro la tutela delle minoranze linguistiche, ma non solo».

²⁹ Proposta emendativa n. 1, di Armaroli e Tassone, in A.P., Camera dei deputati, XIII Legislatura, 24 luglio 1997, sed. n. 235, allegato A al res. sten., 9193. In Giunta – A.P., Camera dei deputati, XIII Legislatura, Giunta per il regolamento, in *Boll. Giunte Comm.*, 12 settembre 1996, 7-9; 17 settembre 1996, 3-5; 2 ottobre 1996, 9-10; 3 ottobre 1996, 5-7; 10 ottobre 1996, 4-6 – Sergio Mattarella (Ppi) e Mauro Guerra (Comunisti unitari, gruppo Sinistra democratica - L'Ulivo) ritennero in contrasto «con il principio maggioritario, affermatosi nella legislazione elettorale, autorizzare la costituzione di sottogruppi all'interno di un gruppo», col rischio di «favorire la proliferazione di [...] articolazioni minori di scarsa consistenza politica»; la tutela delle minoranze linguistiche aveva invece copertura costituzionale ed era bene accogliere la proposta n. 2 di Caveri per costituire subito il gruppo delle minoranze; Franco Frattini (Fi) propose di anticipare l'entrata in vigore della norma dalla nuova legislatura al primo rinnovo biennale delle Commissioni (idea accolta da Liotta e dalla maggioranza in Giunta). Era contrario Tassone, convinto con Armaroli che meritassero tutela, come tali minoranze, «le componenti di gruppi costituiti, le quali rappresentino una forza politica organizzata, diffusa e dotata di consenso sull'intero territorio nazionale» e che «una rigorosa tutela delle minoranze linguistiche esigerebbe [...] il separato riconoscimento dei rappresentanti di ciascuna componente come gruppo autonomo» (senza prevedere per ognuna un membro nell'Ufficio di Presidenza o nella Conferenza dei capigruppo). Tassone il 18 settembre 1996 propose poi una modifica dell'art. 14, comma 2 r.C. – A.P., Camera dei deputati, XIII Legislatura, doc. II, n. 12 – mantenendo i gruppi con meno di venti membri purché rappresentassero «un partito o movimento politico organizzato nel Paese, che abbia presentato con il medesimo contrassegno, anche congiuntamente con altri, liste di candidati, e abbia ottenuto almeno trecentomila voti di lista validi e almeno un eletto nei collegi uninominali». Avrebbero avuto la deroga solo «formazioni dotate di una consistenza politica reale e rilevante sul piano nazionale» (in grado di presentare liste in oltre due terzi delle circoscrizioni della quota proporzionale, con gli esiti elettorali citati), quindi non i partiti legati a minoranze linguistiche, ma avrebbero riacquisito rilievo in un gruppo misto meno affollato, grazie ai gruppi "in deroga".

³⁰ V. A.P., Camera dei deputati, XIII Legislatura, Giunta per il regolamento, in *Boll. Giunte Comm.*, 3 ottobre 1996, 5; 10 ottobre 1996, 4-6; 26 novembre 1996, 5. La maggioranza era d'accordo sulla mediazione proposta da Guerra (e apprezzata da Siegfried Brugger, Svp), per cui si sarebbe approvata la norma che autorizzava a costituire il gruppo delle minoranze linguistiche come unico gruppo "in deroga": essa sarebbe entrata in vigore «con il primo rinnovo biennale delle Commissioni», nel frattempo alla componente delle minoranze linguistiche del gruppo misto si sarebbero attribuiti «i poteri e le facoltà atti ad assicurarle opportuna visibilità sul piano politico e parlamentare».

³¹ Istituita con la legge costituzionale 24 gennaio 1997, n. 1.

³² Si trattava del gruppo di Rinnovamento italiano, il cui caso è già stato trattato nella nota n. 19.

³³ Per Pierluigi Petrini (Rinnovamento italiano) il gruppo misto era «in gravi difficoltà. Esso [...] concepito come luogo di raccolta di elementi politici residuali, finirebbe per divenire una sorta di torre di Babele», in cui «gruppi numerosi ed eterogenei, forniti di una propria connotazione politica, si troverebbero costretti ad una forzata convivenza» (A.P., Camera dei deputati, XIII Legislatura, Giunta per il regolamento, in *Boll. Giunte Comm.*, 23

do «la sede in cui si trovano riunite formazioni politiche organizzate e abbastanza numerose» avrebbe dovuto avere «un'appropriata articolazione per le componenti politiche in esso raccolte»³⁴.

Vista la convergenza sull'esigenza «di considerare quali prerogative, poteri o facoltà possano attribuirsi alle componenti politiche del gruppo misto» (mentre cresceva l'avversione per i gruppi privi della consistenza minima, ritenuta «indefettibile» salvo che per il gruppo delle minoranze linguistiche, pur non gradito a tutti)³⁵, la Giunta elaborò una proposta di modifica del regolamento per istituire le componenti politiche del gruppo misto, con «prerogative e facoltà idonee a consentire loro di esplicare pienamente l'attività politica parlamentare, nella forma più ampia e attraverso la più larga disponibilità di strumenti compatibile con l'ordinato ed efficace svolgimento dei lavori della Camera»³⁶. In base al testo, simile a quello ora vigente, gli organi direttivi del gruppo dovevano rispecchiare le componenti e le deliberazioni di questi dovevano tener conto in proporzione della consistenza delle componenti (poteva ricorrere al Presidente della Camera chi lamentava pregiudizi ai diritti di una componente per lesione della proporzionalità: art. 15-*bis*); al gruppo misto spettavano dotazioni in base a numero e consistenza delle componenti (ripartite «in ragione delle esigenze di base comuni e della consistenza numerica di ciascuna componente»: art. 15, comma 3).

gennaio 1997, 5); concordavano Giuseppe Bicocchi (eletto in Ri, poi nel misto), Alberto Lembo (Lega Nord), Guerra, Grimaldi e Violante. Armaroli propose (A.P., Camera dei deputati, XIII Legislatura, doc. II, n. 18) di non autorizzare più gruppi con meno di venti membri e dichiarare sciolti quelli scesi sotto tale consistenza, dando agli aderenti tre giorni per scegliere altri gruppi, in alternativa al misto: lo scopo era adeguare il regolamento al sistema maggioritario e togliere decisioni pure politiche all'Ufficio di Presidenza, in vista dell'approdo a uno «statuto delle opposizioni».

³⁴ Così il presidente Violante (A.P., Camera dei deputati, XIII Legislatura, Giunta per il regolamento, in *Boll. Giunte Comm.*, 28 gennaio 1997, 3). Una soluzione simile era stata adottata in Spagna nel 1986 al Congresso: v. E. CECCHERINI, *I poteri dei Presidenti di assemblea di interpretazione e supplenza dei regolamenti parlamentari*, in G. Rolla, E. Ceccherini (a cura di), *Profili di diritto parlamentare in Italia e in Spagna*, Torino, Giappichelli, 1997, 78-104, spec. 96-97; P. MARSOCCI, *I gruppi parlamentari in Spagna*, in S. Merlini (a cura di), *Rappresentanza politica, gruppi parlamentari, partiti: il contesto europeo*, I, Torino, Giappichelli, 2001, 284 ss., spec. 289-290. Cfr. pure S. CURRERI, *Partiti e gruppi parlamentari nell'ordinamento spagnolo*, Firenze, Firenze University Press, 2005, 237 ss.

³⁵ Ancora Violante (A.P., Camera dei deputati, XIII Legislatura, Giunta per il regolamento, in *Boll. Giunte Comm.*, 28 gennaio 1997, 6-7).

³⁶ Così, nella relazione, A.P., Camera dei deputati, XIII Legislatura, doc. II, n. 20: la proposta, presentata l'11 marzo 1997 (relatori Guerra e Lembo), seguì a varie sedute dedicate al gruppo misto (A.P., Camera dei deputati, XIII Legislatura, Giunta per il regolamento, in *Boll. Giunte Comm.*, 19 febbraio 1997, 3-7; 26 febbraio 1997, 3-5; 27 febbraio 1997, 3-6) e a confronti col presidente del gruppo, con esponenti delle sue «anime» politiche e singoli iscritti. A parte i dubbi sull'opportunità di ampliare l'Ufficio di Presidenza (all'inizio si prevedeva l'integrazione coi rappresentanti delle componenti maggiori, come per la Conferenza dei capigruppo), si segnalano la proposta di Bicocchi e l'emendamento di Calderisi volti a dare al gruppo misto una struttura bipolare, con una componente di maggioranza e una di opposizione (in base al voto sulla mozione di fiducia al governo) e una terza per chi non si fosse riconosciuto nelle prime, in linea con l'introduzione dei concetti di maggioranza e opposizione nelle norme sull'organizzazione dei lavori di Aula e Commissioni; v. però le critiche di Brugger (l'assetto binario avrebbe coartato «i diritti alla rappresentanza di minoranze le quali non possono, per loro natura, dare vita a forze politiche di diffusione nazionale») e i dubbi di chi, come Lembo, Grimaldi e Violante, temeva la disomogeneità e non definitività delle componenti bipolari (replicando «in minore» i problemi del gruppo misto); per Mattarella poi si sarebbe aggirata «la norma sul limite numerico minimo» per formare gruppi, non prevedendo più un gruppo misto dal «carattere politicamente neutro, nel quale possono raccogliersi senza forzature» quelli che non vogliono aderire a «gruppi politicamente qualificati». Calderisi e Armaroli proposero poi una componente per le minoranze linguistiche.

In casi eccezionali il Presidente della Camera poteva invitare con presenza consultiva alla Conferenza dei capigruppo un rappresentante per ogni compagine di almeno dieci membri (art. 13, comma 2)³⁷; nelle discussioni il tempo del gruppo misto era diviso tra le componenti secondo la consistenza (art. 24, ora comma 7). Nella discussione sulle linee generali intervenivano un deputato per ogni componente che avesse chiesto la parola e i deputati in dissenso; il Presidente della Camera avrebbe definito modi e tempi (art. 83, comma 1)³⁸. Sulle questioni di fiducia spettava un intervento a un membro per componente e ai dissenzienti (art. 116, comma 3). Il tempo del gruppo nella sessione di bilancio era diviso tra le componenti in base alla consistenza (una parte era per i non iscritti alle componenti: art. 119, comma 7)³⁹.

In Giunta si discusse molto sui requisiti per ottenere di formare una componente nel gruppo misto. All'inizio⁴⁰ si era proposta una consistenza di almeno tre deputati (per «alleggerire [...] la situazione del gruppo misto consentendo che emerga il maggior numero di componenti politiche organizzate»⁴¹) appartenenti a «un partito o movimento politico che abbia presentato, anche congiuntamente con altri, liste nelle elezioni per la Camera dei deputati»; l'ipotesi di componenti di almeno dieci membri (senza requisiti politici) si distingueva solo per la possibilità di partecipare a certi organi collegiali. Temendo che ciò non avrebbe aiutato «l'unione tra componenti politiche affini» distinte alle elezioni⁴², si rivedero i criteri, prevedendo due ipotesi⁴³. La consistenza di almeno dieci membri, metà di quelli chiesti per i gruppi, avrebbe permesso di formare componenti «maggiori» senza altri requisiti; ne sarebbero bastati tre se avessero rappresentato «un partito o movimento politico presente con proprie liste, anche congiuntamente con altri, alle elezioni per la Camera». I relatori chiarirono⁴⁴ che

³⁷ Si precisava che votava solo il presidente del gruppo misto se sulla programmazione e sul calendario si richiedeva l'unanimità. Tale riferimento è poi caduto: ora l'eventuale presenza alla Conferenza è solo consultiva.

³⁸ Lo stesso valeva in caso di emendamenti o articoli aggiuntivi presentati dalle Commissioni o dal Governo e in sede di dichiarazioni di voto (art. 85, commi 5 e 7), nonché di dibattito su un documento del Parlamento europeo o di un'assemblea internazionale cui avesse partecipato una delegazione della Camera (art. 125, comma 2).

³⁹ In caso di presentazione da parte del Governo di un documento che aggiornava gli obiettivi di bilancio spettava un intervento a un deputato per ciascuna componente (nonché ai deputati dissenzienti) che avessero chiesto la parola, toccando al Presidente della Camera definire modi e limiti di tempo (art. 118-bis, comma 4).

⁴⁰ Non potendo disporre dello schema presentato dai relatori in Giunta, v. A.P., Camera dei deputati, XIII Legislatura, Giunta per il regolamento, in *Boll. Giunte Comm.*, 19 febbraio 1997, 3 ss.

⁴¹ *Ibidem*; per la relazione alla proposta finale – A.P., Camera dei deputati, XIII Legislatura, doc. II, n. 20 – tre membri erano il «minimo possibile per la costituzione di un organismo avente carattere collegiale, non espressivo, cioè, di mere individualità» (Mattarella voleva però elevare il numero per contenere la frammentazione).

⁴² Così Bicchieri, in A.P., Camera dei deputati, XIII Legislatura, Giunta per il regolamento, in *Boll. Giunte Comm.*, 19 febbraio 1997, 5, pure valutando i pochi vantaggi offerti dalla consistenza di dieci membri; per Mattarella unire in una componente deputati di più forze politiche rischiava però di creare «componenti miste all'interno del gruppo misto, con i prevedibili ulteriori problemi che ne conseguirebbero» (Ivi, 5-6).

⁴³ Per la prima formulazione, v. A.P., Camera dei deputati, XIII Legislatura, Giunta per il regolamento, in *Boll. Giunte Comm.*, 26 febbraio 1997, 2-3.

⁴⁴ Per Calderisi (A.P., Camera dei deputati, XIII Legislatura, Giunta per il regolamento, in *Boll. Giunte Comm.*, 19 febbraio 1997, 6) si doveva precisare se l'esistenza del partito legato alla componente dovesse risultare «in qualche modo – attraverso un simbolo, una denominazione, un'attestazione documentaria o, comunque, una qualche forma di notorietà – al momento dell'elezione della Camera» o bastasse «la dichiarazione resa a

per costituire una componente “minore” di almeno tre membri occorreva «appartenere ad un partito o movimento politico, la cui esistenza alla data delle elezioni politiche risulti da elementi certi e inequivoci»⁴⁵; potevano creare tali componenti pure i movimenti presentatori di candidati nei collegi uninominali. Il concetto di *appartenenza* al partito presente alle elezioni, però, nel testo e nella relazione fu sostituito da quello (non equivalente) di *rappresentanza* del partito⁴⁶.

La discussione in Assemblea⁴⁷ non vide accolti emendamenti alle proposte di modifica regolamentare sul gruppo misto, approvate il 24 settembre 1997⁴⁸, con 471 voti favorevoli e 11 contrari. Poco prima, però, l’Aula aveva respinto – con 307 voti a favore e 176 contro, ma serviva la maggioranza assoluta di 316 – la proposta di istituire un gruppo *ad hoc* per le minoranze linguistiche: un risultato forse inatteso e che creò squilibri nel gruppo misto⁴⁹, al punto da richiedere una soluzione rapida con un microintervento regolamentare additivo.

La disposizione sulle componenti (art. 14, comma 5 r.C.)⁵⁰ non è mai stata modificata⁵¹ ed è stata applicata anche dopo che – lo si è visto – l’Ufficio di Presidenza della Camera

posteriori dai deputati che chiedano di costituire la componente», ma la scelta tra le opzioni non sarebbe stata indifferente. Se Calderisi non vedeva con favore che ci si accontentasse di far dichiarare a pochi deputati che il partito da loro rappresentato esisteva al tempo del voto, non era giunto a pensare che questi potessero dire di rappresentare un soggetto politico che aveva presentato candidature senza ottenere eletti (e di cui costoro non facevano parte).

⁴⁵ A.P., Camera dei deputati, XIII Legislatura, Giunta per il regolamento, in *Boll. Giunte Comm.*, 27 febbraio 1997, 3.

⁴⁶ Il nuovo testo – A.P., Camera dei deputati, XIII Legislatura, doc. II, n. 20 – non identificava gli «elementi inequivoci» per provare che il partito esisteva al tempo del voto; la relazione riprendeva le parole di Calderisi citando «un simbolo, una denominazione, un’attestazione documentaria o, comunque, una qualche forma di notorietà».

⁴⁷ A.P., Camera dei deputati, XIII Legislatura, 23 luglio 1997, sed. n. 234, res. sten., 20920 ss. (v. gli interventi contrari, per Alleanza nazionale, di Raffaele Valensise, Pietro Armani, Sergio Cola, Nicola Bono); 24 luglio 1997, sed. n. 235, res. sten., 21028 ss., spec. 21054 (col *caveat* di Antonio Boccia – Popolari Democratici – il quale temeva «una sorta di “moltiplicazione dei pani” all’interno del gruppo misto» per avere spazi e risorse, e la proposta Tassone per consentire gruppi rappresentanti un partito organizzato pure con meno di venti membri); 31 luglio 1997, sed. n. 240, res. sten., 21485 ss., spec. 21499 ss. Cfr. le discussioni in Giunta sulle proposte emendative (A.P., Camera dei deputati, XIII Legislatura, Giunta per il regolamento, in *Boll. Giunte Comm.*, 28 luglio 1997, 13-14 sulle minoranze linguistiche; A.P., Camera dei deputati, XIII Legislatura, Giunta per il regolamento, in *Boll. Giunte Comm.*, 11 settembre 1997, 5, sulle componenti), i testi degli emendamenti a tali proposte (A.P., Camera dei deputati, XIII Legislatura, 24 luglio 1997, sed. n. 235, Allegato A, 9191-9194 e 9211-9217) e le proposte di principi e criteri direttivi (A.P., Camera dei deputati, XIII Legislatura, 31 luglio 1997, sed. n. 240, Allegato A, 9343 ss.).

⁴⁸ A.P., Camera dei deputati, XIII Legislatura, 24 settembre 1997, sed. n. 247, res. sten., 36-43.

⁴⁹ V. nota n. 5. Di squilibrio aveva scritto V. COZZOLI, *I gruppi parlamentari*, cit., 84: il minimo di tre membri era fuori portata per partiti con un solo seggio (Union Valdôtaine), né era scontato che i deputati delle minoranze linguistiche fossero almeno dieci per formare una componente “maggiore” e riottenere visibilità e specificità.

⁵⁰ Alla Camera le componenti apparvero nei resoconti come “etichette per specificare il gruppo misto” – salvo errore – nella VIII Legislatura (anche per un solo eletto: nel 1987 Giuseppe Leoni era marcato come «Misto - Lega Lombarda»); dalla XII Legislatura se ne fregiarono gli eletti delle minoranze linguistiche (recuperando un po’ di visibilità), gli altri deputati le inserivano nei discorsi (cfr. Diego Masi a nome «dei deputati della componente del patto Segni del gruppo misto»: A.P., Camera dei deputati, XII Legislatura, 2 giugno 1994, sed. n. 11, res. sten., 462). Nella XIII Legislatura –30 maggio 1996, sed. n. 5, res. sten., 221 ss. – nell’indice dello stenografico, in fisionomia e nelle riprese, accanto alla dicitura «(gruppo) misto», apparve il nome della componente.

⁵¹ Non andò in porto la discussione aperta dalla c.d. “nota Violante” con cui si erano immaginati gruppi costituiti con almeno trenta membri (“degradati” a componenti scendendo sotto i venti) e componenti di almeno dieci membri o formate dagli eletti delle minoranze linguistiche (con scioglimento scendendo sotto i sette mem-

ha ritenuto di nuovo applicabile (grazie a un'interpretazione evolutiva o al cambio di sistema elettorale) l'art. 14, comma 2 r.C per autorizzare gruppi di consistenza inferiore a venti membri.

3. Le componenti dalla teoria alla prassi: un allontanamento progressivo

Valutando ora l'applicazione delle norme regolamentari vigenti dal 1997, si nota che la lettura dell'art. 14, comma 5 r.C. ha subito torsioni che l'hanno allontanata via via dallo spirito con cui si introdussero le componenti e pure dal «significato proprio delle parole» del testo.

Di certo la crescita abnorme del gruppo misto era un fenomeno patologico: ciò si inquadrava in un contesto di frammentazione che presentava aspetti fisiologici (legati a una transizione lenta, incerta e contrastata da un sistema partitico basato su una formula elettorale proporzionale a uno più connotato in senso maggioritario) e patologici. In questi acuta dottrina include la «formazione di gruppi parlamentari [...] in corso di legislatura, indipendentemente da un passaggio elettorale»⁵² (ciò vale pure per le componenti del gruppo misto), i fenomeni accentuati di mobilità parlamentare individuale e le loro manifestazioni più anomale⁵³.

Tornando alle componenti del gruppo misto, la loro regolazione alla Camera serviva e serve a rendere più chiara e meno indistinta la composizione di tale gruppo (limitando il numero dei deputati “senza etichetta” a chi ha scelto di non averla), nonché ad assegnare in modo ragionevole spazi, risorse e tempi alle articolazioni presenti: le componenti erano e

bri), con formazione a inizio della legislatura, abolizione del gruppo misto, regolazione dello *status* dei non iscritti e condizioni eccezionali per la nascita di gruppi in corso di legislatura (A.P., Camera dei deputati, XIII Legislatura, Giunta per il regolamento, in *Boll. Giunte Comm.*, 11 gennaio 2000, 3-4 e sedute seguenti). Cfr. pure L. BEDINI, *I disincentivi regolamentari alla mobilità parlamentare*, in *Quad. cost.*, 2, 2000, 408-410.

⁵² P. CARETTI, *Intervento*, in E. COLARULLO, *Rappresentanza politica*, cit., 178-179 e, *amplius*, ID., *I gruppi parlamentari nell'esperienza della XIII Legislatura*, in L. Carlassare (a cura di), *Democrazia, rappresentanza, responsabilità*, Padova, Cedam, 2001, 53-60. Sul gruppo misto L. ELIA, *Aspetti problematici del referendum e crisi della rappresentanza politica*, in N. Zanon, F. Biondi (a cura di), *Percorsi e vicende attuali della rappresentanza e della responsabilità politica*, Milano, Giuffrè, 2001, 103-108, spec. 107; F. FABRIZZI, *Partiti politici e gruppi parlamentari ai tempi delle riforme*, in *Federalismi.it*, 8, 2015, 14 (invocava però il bilanciamento tra esigenze dei partiti a essere riconosciuti e la necessità di non incentivare la frammentazione).

⁵³ Oltre ai “monogruppi” nei consigli regionali – ora meno diffusi (e limitati ai gruppi costituiti all'inizio della consiliatura dall'unico rappresentante eletto di una lista o, di rado, da chi rappresenti un gruppo parlamentare), ma un tempo più tollerati dai regolamenti – Caretti (*prim. loc. cit.*) criticava le “adesioni tecniche”, «non dettate da una consonanza negli obiettivi politici perseguiti, ma soltanto nella dichiarata volontà di consentire, pur nel dissenso, la nascita di un nuovo gruppo»; a tale fenomeno, legato alle scelte personali, può accostarsi il “prestito”, quando cioè un partito invita un membro del proprio gruppo ad aderire a un'altra compagine, perché questa possa costituirsi in gruppo o evitare lo scioglimento. Le adesioni tecniche e i prestiti possono riguardare pure le componenti del gruppo misto. Non è per forza collegata a esse (ma può esserlo) la prassi – correttamente ritenuta patologica – della “decantazione”: il gruppo misto parlamentare o consiliare spesso si è trasformato in una «comoda area di parcheggio politico in cui movimenti politici e singoli parlamentari provvisoriamente stazionano, in attesa di ulteriori sviluppi del quadro politico, scontando una sorta di quarantena politica, un periodo cioè di decantazione necessario per liberarsi gradualmente dalle “scorie” della precedente militanza politica e presentarsi verginalmente pronti alla nuova esperienza, senza soluzioni di continuità» (S. CURRERI, *I gruppi parlamentari nella XIII Legislatura*, cit., 310).

sono un mezzo per risolvere problemi politico-organizzativi relativi *in primis* all'istituzione parlamentare. Di certo i partiti (*rectius*, la loro proiezione in Parlamento) hanno tratto e traggono vantaggio per primi dalla previsione delle componenti, in termini di visibilità e mezzi per agire in modo efficace a Montecitorio. Ciò non è anomalo o patologico; lo stesso non può dirsi se la creazione o il permanere di una componente giova solo ad essa. Ciò accade se questa sfrutta una previsione del regolamento per ottenere i relativi vantaggi (di cui non godrebbe in base a un'interpretazione letterale), senza che l'istituzione parlamentare abbia apprezzabili benefici o senza che la forza politica sia connessa con la volontà del corpo elettorale. Si è di fronte, più che a un'alternativa secca, a una galleria di situazioni vicine ma distinte, in cui i benefici per l'istituzione (e la democrazia) e quelli per i singoli soggetti politici si ritrovano in "dosi" diverse.

Già alcune delle prime componenti del gruppo misto «autorizzate» dal Presidente della Camera – così le annunciò Luciano Violante⁵⁴ – non parevano rispondere del tutto in realtà a un'interpretazione letterale del nuovo art. 14, comma 5 r.C. A parte la compagine delle minoranze linguistiche, i Verdi contavano su oltre dieci membri, il Cdu aveva concorso alle elezioni in modo visibile (nella lista condivisa col Ccd), ma Socialisti italiani, Patto Segni-liberali e la Rete – la cui esistenza al tempo del voto del 1996 risultava da «elementi certi e inequivoci» – non avevano presentato liste o candidature in collegi uninominali: già alla prima applicazione si era letto in modo estensivo il concetto di candidature alle elezioni della Camera presentate «congiuntamente con altri», ritenendo soddisfatto il requisito se, pure senza un contrassegno composito, da un documento le candidature risultavano presentate in modo congiunto⁵⁵. Altre componenti nate in seguito parevano più in linea con lo spirito alla base della riforma del 1997, si trattasse di articolazioni con oltre dieci aderenti (al limite frutto dell'unione di forze politiche diverse, ma affini) o di componenti "in deroga"; da certe denominazioni però non emergeva quale forza politica partecipante alle elezioni avesse permesso all'articolazione di sorgere⁵⁶.

⁵⁴ A.P., Camera dei deputati, XIII Legislatura, 19 dicembre 1997, sed. n. 291, res. sten., 26-27.

⁵⁵ Ciò valeva di certo per La Rete, parte della coalizione dell'Ulivo; quanto ai Socialisti italiani (poi Socialisti democratici italiani) e al Patto Segni, che non avevano depositato contrassegni, si sa che avevano partecipato alle elezioni nelle liste di Rinnovamento italiano e forse qualche documento lo attestava (il riferimento ai «liberali» accanto al Patto era dovuto alla presenza di Alberto Acierno e Giulio Savelli, eletti in Forza Italia; quando la componente si ricostituì il 21 aprile 1999 con Calderisi, Marco Taradash, Bicocchi e Diego Masi, il nome era Patto Segni - riformatori liberaldemocratici e Violante – A.P., Camera dei deputati, XIII Legislatura, 21 aprile 1999, sed. n. 522, res. sten., 75 – si limitò a dire che la componente era sorta «sussistendone le condizioni», ritenute integrate, come nel 1997, pur senza una partecipazione visibile alle elezioni). La compagine della Rete il 16 dicembre 1998 mutò il nome in «L'Italia dei valori» ma continuò a esistere in virtù della copresentazione delle candidature dell'Ulivo.

⁵⁶ Il riferimento è alle componenti del Ccd, di Rifondazione comunista – Progressisti (con oltre dieci membri, cui – come si è detto, v. nota n. 19 – non era stato concesso di costituire un gruppo in deroga, benché giuridicamente rappresentassero la continuità del partito di Rc), dei Democratici (già in origine con più di dieci membri, fino a quando la consistenza crebbe e si formò un gruppo), dei Federalisti Liberaldemocratici e Repubblicani (formata grazie alla presentazione di liste da parte del Pri), di Rinnovamento italiano (per alcuni mesi del 1999 Rinnovamento Italiano - Popolari d'Europa), del Centro popolare europeo (non aveva partecipato alle elezioni, ma evidentemente aveva potuto contare sulla deroga di cui poteva godere il Cdu, con cui più della metà dei membri era stata eletta) e dell'Udeur (anche qui composta da oltre dieci persone, finché non si allargò ulteriormente e diventò un gruppo).

Nella XIV Legislatura la prassi sulla formazione delle componenti di almeno tre deputate e deputati che rappresentassero «un partito o movimento politico la cui esistenza, alla data di svolgimento delle elezioni per la Camera dei deputati, risulti in forza di elementi certi e inequivoci, e che abbia presentato, anche congiuntamente con altri, liste di candidati ovvero candidature nei collegi uninominali», conobbe episodi significativi: essi posero le basi per ampliare il novero di soggetti che potevano costituirle, a prezzo però di staccarsi ogni volta di più dalle ragioni che avevano suggerito l'inserimento dell'art. 14, comma 5 r.C., quando non addirittura dall'interpretazione letterale del testo. La legge elettorale non era mutata: certi partiti ottennero eletti nei collegi uninominali in rappresentanza dei due principali schieramenti senza raggiungere il 4% dei voti nella quota proporzionale, mentre una forza politica (Rifondazione comunista) aveva superato la soglia accedendo al riparto dei seggi nei collegi plurinominali, senza però conquistare collegi uninominali vista la sua partecipazione elettorale "fuori dai poli".

Ciò ricadde sulla composizione del gruppo misto, già "affollato" all'inizio della legislatura (49 membri); il 13 giugno sorsero, autorizzate dalla Presidenza della Camera, sei componenti politiche, inclusa quella delle minoranze linguistiche. Le altre rispettavano tutte la lettera del regolamento, essendo facile rilevare l'esistenza dei requisiti numerici e politici⁵⁷. Pochi giorni dopo, peraltro, quando l'Ufficio di Presidenza autorizzò "in deroga" il sorgere del gruppo di Rifondazione comunista⁵⁸ (unica forza politica del misto ad aver superato lo sbarramento nella quota proporzionale), i membri del gruppo misto si ridussero di oltre un quinto⁵⁹.

Un anno dopo le elezioni, però, altre due componenti furono autorizzate in un paio di mesi. La prima – Liberal-democratici, Repubblicani, Nuovo PSI – conservò una certa continuità di legittimazione con una delle compagini autorizzate all'inizio della legislatura (pur essendo formalmente soggetti diversi)⁶⁰, ma la seconda era nuova, frutto di una scissione par-

⁵⁷ Erano le componenti di Rifondazione comunista, Comunisti italiani, Socialisti democratici italiani, Verdi - l'Ulivo (Sdi e Verdi peraltro avevano presentato congiuntamente le liste del Girasole) e Nuovo Psi (compagine formata solo da tre persone elette). Cfr. A.P., Camera dei deputati, XIV Legislatura, 13 giugno 2001, sed. n. 3, res. sten., 1. I mutamenti di nome peraltro sono stati significativi, manifestando spesso esigenze di visibilità politica (e magari la speranza, come si vedrà, che l'esistenza di una componente portasse come beneficio *una tantum* l'esonero dalla raccolta firme): la componente Verdi - l'Ulivo l'11 febbraio 2005 cambiò nome in «Verdi-l'Unione» (in corrispondenza col varo della nuova alleanza di centrosinistra), mentre la componente Socialisti democratici italiani il 12 aprile 2005 divenne «Sdi-Unità socialista» (nome utilizzato alle regionali di quell'anno, per marcare l'accordo col Movimento di unità socialista di Claudio Signorile) e il 29 novembre 2005 scelse come nome «La rosa nel pugno» (prefigurando la lista che alle elezioni del 2006 socialisti e Lista Pannella avrebbero presentato).

⁵⁸ V. nota n. 20 e pure A.P., Camera dei deputati, XIV Legislatura, 18 giugno 2001, sed. n. 4, res. sten., 1.

⁵⁹ Già all'inizio della legislatura i deputati iscritti al gruppo misto senza aderire ad alcuna componente erano però ben 21, poco più del 40%. Ciò poteva leggersi come un ulteriore segno del «trapasso da una *logica di gruppo* ad una *logica di visibilità del singolo*»: L. PEDULLÀ, *Sull'evoluzione (o involuzione?)*, cit., 813; v. pure S. CURRERI, *I gruppi parlamentari nella XIII legislatura*, cit., 276.

⁶⁰ Era la componente costituita dai tre membri (Bobo Craxi, Vincenzo Milioto, Chiara Moroni) che già facevano parte della compagine del Nuovo Psi (dichiarata contestualmente cessata per "svuotamento", anche perché il partito guidato da Gianni De Michelis aveva trasmesso alla nuova componente il titolo a essere costituita con meno di dieci aderenti); a loro si unirono Michele Cossa (Riformatori Sardi - Liberal democratici), Giorgio La Malfa (Pri) e Nicolò Nicolosi (Patto per la Sicilia). Leggendo A.P., Camera dei deputati, XIV Legislatura, 14 maggio 2002, sed. n. 144, res. sten., 115 si apprende che la richiesta di costituire la componente era stata presentata

lamentare: Udeur - Popolari per l'Europa nacque per dare visibilità al cammino autonomo di tale partito dopo la scelta di non confluire nella Margherita, trasformatasi da federazione elettorale a partito unico⁶¹. La formazione guidata da Clemente Mastella aveva partecipato alle elezioni del 2001 «congiuntamente con altri» in modo visibile (la miniatura del suo simbolo era inclusa nel contrassegno della lista Democrazia è libertà - La Margherita): esistevano i requisiti indicati dal regolamento della Camera e non si contesta la legittimità della richiesta per sopravvenute esigenze di “visibilità autonoma” (l'Udeur avrebbe potuto costituirsi in componente del gruppo misto già all'inizio della legislatura). Di certo, più tempo passa tra il voto che ha determinato la composizione dell'Assemblea e il sorgere di una componente o – più improbabile – di un gruppo che pure si poteva costituire fin dal primo giorno, più i benefici di cui godono la forza politica e la sua proiezione in Parlamento (specie in termini di visibilità, tempi di parola, risorse) superano i benefici per l'istituzione (sui piani della chiarezza, della rappresentatività e dell'efficienza organizzativa). Di più, se è difficile contestare che i gruppi parlamentari e le componenti siano legati all'espressione del corpo elettorale⁶² (essendone il frutto, pur mediato dallo strumento del sistema elettorale), con l'andare del tempo il legame finisce per diventare o almeno per apparire più labile, meno percettibile.

Tali riflessioni appaiono molto indicate per l'ultima componente politica sorta nella XIV Legislatura: l'8 febbraio 2006, due mesi prima delle nuove elezioni (fissate per il 9 e il 10 aprile, col decreto di scioglimento delle Camere datato 11 febbraio), il Presidente della Camera comunicò di aver autorizzato la costituzione della componente Mre - Movimento Repubblicani Europei, composta giusto da tre persone: il partito era presente alle elezioni del 2001, ma con una lista presentata nella sola circoscrizione Marche e un risultato elettorale scarso (0,02% nazionale)⁶³. Pur sussistendo anche qui i requisiti ex art. 14, comma 5 r.C., è evidente che i benefici di cui ha fruito l'istituzione parlamentare (negli ultimi due mesi della legislatura: dieci sedute piene oltre a quella di annuncio della compagine) sono stati assai minori rispetto agli interessi perseguiti dal partito nel chiedere di formare la componente (più che per la visibilità parlamentare in sé, per poter godere dei vantaggi legati a una presenza parlamentare “qualificata”, anche solo come di componente del misto⁶⁴, in periodo pre-elettorale).

il 23 aprile, ma fu accolta con ritardo, nonostante *medio tempore* si fossero tenute ben sette sedute; non si sa cosa abbia provocato quel ritardo (anche perché in quel periodo non è mai stata convocata la Giunta per il regolamento).

⁶¹ A.P., Camera dei deputati, XIV Legislatura, 1° luglio 2002, sed. n. 167, res. sten., 47.

⁶² Ci sono anche legami di altra natura tra gruppi e «popolo organizzato» (la cui comunità di riferimento coincide col corpo elettorale), che si aggiungono a quelli (inevitabili) tra partiti e gruppi: autorevole dottrina ha rilevato che «il gruppo parlamentare si presenta nei suoi componenti più preparato del partito sul piano psicologico (per la necessaria, maggiore “apertura” connessa con la funzione parlamentare) e sul piano tecnico [...] al contatto con il popolo organizzato» (G. NEGRI, G.F. CIAURRO, *Gruppi parlamentari* (voce), in *Enc. giur.*, XV, 1989, 5).

⁶³ Nessun membro della nuova componente (Giorgio Bogi, Ciro Falanga, Carla Mazzuca Poggiolini) era stato candidato dal Mre, provenendo da altri gruppi (rispettivamente dai Democratici di sinistra, dal misto ex Forza Italia e dalla Margherita). V. A.P., Camera dei deputati, XIV Legislatura, 8 febbraio 2006, sed. n. 747, res. sten., 86.

⁶⁴ Oltre alla possibilità di fruire, sia pure per breve tempo e in misura minima (vista la consistenza), di spazi, tempi e risorse alla Camera, non va trascurato che le *Disposizioni in materia di comunicazione politica*,

Dell'episodio più rilevante della legislatura – e complesso, sotto vari profili – si apprese invece il 10 febbraio 2005: il Presidente della Camera annunciò d'aver autorizzato i deputati Piergiorgio Martinelli, Lorenzo Montecuoillo e Gianfranco Rotondi a formare la componente «Ecologisti democratici»⁶⁵. I deputati erano entrati nel gruppo misto chi da mesi, chi da poche settimane⁶⁶ e il 3 febbraio avevano scritto alla Presidenza per formare la compagine. Alla fine del 2004 Rotondi e gli altri avevano però dichiarato⁶⁷ di iniziare a operare con l'associazione Democrazia cristiana (costituita il 25 ottobre 2004): la componente si riferiva a tale partito, che tuttavia era nato dopo le elezioni e non poteva formare una componente di tre membri.

La soluzione per dare al nuovo partito i benefici cui aspirava si trovò nel far figurare i richiedenti come rappresentanti di una forza che aveva presentato candidature alle elezioni della Camera del 2001 «anche congiuntamente con altri» (art. 14, comma 5 r.C.) e non era rappresentata da un gruppo o una componente. Tra le formazioni legate al centrodestra, la scelta cadde sulla Federazione nazionale Verdi-Verdi, partito ecologista moderato nato nel 1990 in Piemonte, spesso partecipante alle elezioni e presentatore di una lista nella quota proporzionale (circoscrizione Piemonte 1); nel 1992 la Federazione dei Verdi aveva avviato però un nutrito contenzioso elettorale (non sempre fortunato) contro il movimento e altri per l'uso della parola «Verdi» nel nome e nel simbolo. Nel 2004 la disputa era giunta a Montecitorio con due interrogazioni presentate al *question time* dai Verdi⁶⁸ su un contrassegno per le elezioni europee partecipato dai Verdi-Verdi: ammesso dal Viminale, per il Consiglio di Stato poteva confondere l'elettore medio per «l'apposizione in primo piano [...] di segni grafici (p. es. espressione [...] “verdi” nel carattere e nella forma utilizzati [...])»⁶⁹. Una componente chiamata «Verdi-Verdi» avrebbe scatenato le reazioni dei Verdi eletti alla Camera.

Per evitare ogni contenzioso, Rotondi e gli altri due deputati scelsero di rinunciare sia alla denominazione «Democrazia cristiana»⁷⁰, sia a quella dei Verdi-Verdi, proponendo alla

messaggi autogestiti e informazione della concessionaria pubblica nonché Tribune elettorali per le elezioni per il rinnovo della Camera dei Deputati e del Senato della Repubblica previste per i giorni 9 e 10 aprile 2006 (leggibili all'indirizzo

https://www.parlamento.it/application/xmanager/projects/parlamento/file/commissione_servizi_radiotelevisivi_14le_g/testoapprovatoelezioni2006.pdf), approvate il 1° febbraio 2006 dalla Commissione parlamentare per l'indirizzo generale e la vigilanza dei servizi radiotelevisivi, prevedevano spazi nelle trasmissioni di comunicazione politica a diffusione nazionale sulle reti Rai anche per la «componente meno consistente del Gruppo Misto». Le disposizioni erano applicabili dopo l'emissione del decreto di scioglimento delle Camere e convocazione dei comizi elettorali: la componente era stata autorizzata pochi giorni prima, quindi anche il Mre ha fruito di quegli spazi.

⁶⁵ A.P., Camera dei deputati, XIV Legislatura, 10 febbraio 2005, sed. n. 584, res. sten., 23.

⁶⁶ Martinelli aveva lasciato il gruppo della Lega Nord Padania l'8 ottobre 2003; Montecuoillo, fino al 25 marzo 2003 nel gruppo dell'Udc (già Ccd-Cdu Biancofiore), aveva aderito alla componente dell'Udeur, lasciata il 7 novembre 2004 per il gruppo misto; Rotondi invece vi era giunto solo il 13 gennaio 2005, lasciando il gruppo Udc.

⁶⁷ R. ZUCCOLINI, *Rotondi fonda la sua Dc: riparto dalle valli bergamasche*, in *Corriere della Sera*, 30 dicembre 2004, 14.

⁶⁸ Cfr. A.P., Camera dei deputati, XIV Legislatura, 11 maggio 2005, sed. n. 465, res. sten., 12-14; 26 maggio 2005, sed. n. 474, res. sten., 46-48.

⁶⁹ Cons. Stato, sez. V, (ord.) 18 maggio 2004, n. 2227.

⁷⁰ Di ciò non si parla nel resoconto. È però lecito pensare che a chi aveva chiesto di formare la componente fosse stato consigliato di non aggiungere altri nomi a quello della forza politica che aveva permesso di costituirla (per non rendere troppo esplicito l'espedito adottato, magari sperando che non fosse replicato in segui-

Presidenza della Camera un diverso nome per la componente (appunto quello di «Ecologisti democratici») pur volendolo riferire alla stessa forza politica che aveva partecipato alle elezioni e di cui i tre parlamentari si proclamavano rappresentanti. Si comprende allora perché Pier Ferdinando Casini il 10 febbraio 2005, oltre a verificare la sussistenza del requisito politico e di quello numerico prescritti dal regolamento, abbia pure «valutato la denominazione indicata, tenendo conto, al riguardo, delle dichiarazioni dei richiedenti, affinché non si presti ad obiezioni di carattere giuridico, nonché sul piano del buon andamento dell'attività parlamentare».

Si è ripercorso l'episodio con ampiezza perché è il più significativo precedente di varie decisioni in tema di componenti politiche del gruppo misto alla Camera. Allora, infatti, si permise per la prima volta a un soggetto nato in corso di legislatura (magari solo tra i banchi dell'aula di Montecitorio) e con solo tre deputati di formare una componente pur non avendo partecipato alle elezioni: da allora sarebbe bastato l'apporto – e ovviamente il consenso – di un partito che invece aveva concorso alle elezioni della Camera col proprio contrassegno o inserendo il suo simbolo in altro contrassegno. A quel punto, però, si poneva seriamente in dubbio il requisito politico ex art. 14, comma 5 r.C.: come potevano quei deputati *rappresentare* il partito che consentiva loro di formare la componente?⁷¹ La sola rappresentanza configurabile poteva essere “quasi di diritto privato”, come se la forza politica che aveva permesso di formare la compagine parlamentare avesse conferito procura al “partito parlamentare” di agire – sia pure solo sul piano politico e nell'ambito parlamentare – in suo nome e per suo conto⁷².

to). È poi probabile che pure l'uso dell'espressione «Democrazia cristiana» sia stato evitato per non scatenare altre dispute giuridiche: allora era in pieno vigore il contenzioso tra varie formazioni che ritenevano di rappresentare la Dc “storica” mai sciolta e altri partiti – tra cui l'Udc, il Cdu di cui Rotondi era formalmente ancora tesoriere, il Ppi - ex Dc che del vecchio partito aveva solo mutato il nome – sulla titolarità dei segni distintivi democristiani (cfr. G. MAESTRI, *I simboli della discordia. Normativa e decisioni sui contrassegni dei partiti*, Milano, Giuffrè, 2012, 136-190 e Id., *Nell'attesa del risveglio: quali vie per restituire lo scudo crociato alla Democrazia cristiana?*, in *Federalismi.it*, 10, 2015). Rotondi, che pure disponeva di un atto dei rappresentanti legali del Ppi - ex Dc (datato 21 dicembre 2004) che gli concedeva l'uso della denominazione «Democrazia cristiana» e faceva riferimento alla possibilità di «costituire con l'utilizzo di tale nome gruppi in Parlamento ed ogni altro organo elettivo ed istituzionale», aveva comunque rinunciato – *sponte sua* o suggerito di ciò – a usare la dicitura «Democrazia cristiana»: forse non voleva aumentare le tensioni con quello che era stato il suo partito fino a poco tempo prima (l'Udc, il cui nome completo era «Unione dei democratici cristiani e di centro») e di cui era espressione l'allora presidente della Camera Pier Ferdinando Casini, che avrebbe dovuto decidere sull'autorizzazione della richiesta di formare la componente e sull'integrazione dei requisiti indicati dal regolamento. A favore di tale ipotesi depone anche una dichiarazione dello stesso Rotondi alla stampa: la costituzione della componente del gruppo misto «Ecologisti democratici» e la possibilità di avere a disposizione un ufficio nei palazzi della Camera erano dovute «alla santità democristiana di Casini» (S. MESSINA, *Sta in un codicillo nascosto il destino elettorale della Dc*, in *la Repubblica*, 30 novembre 2005).

⁷¹ È legittimo dubitare che i primi tre parlamentari della Democrazia cristiana si siano mai iscritti ai Verdi-Verdi - Ecologisti democratici. Anzi, i membri della componente anche in aula si qualificavano come «Democrazia cristiana»: v. l'intervento di Rotondi – nell'indice del resoconto indicato come aderente al gruppo «Misto-Ecologisti democratici» – in A.P., Camera dei deputati, XIV Legislatura, 27 aprile 2005, sed. n. 617, res. sten., 7.

⁷² La formazione della componente del gruppo misto, però, consentì di presentare una lista in Calabria alle elezioni regionali del 3-4 aprile 2005 (il termine di presentazione delle candidature era scaduto all'inizio di marzo) senza sottoscrizioni: la l.r. Calabria 7 febbraio 2005, n. 1 esonerava dalla raccolta le liste «espressione di partiti rappresentati nel Parlamento italiano» (art. 1, comma 4) e – *una tantum* – sul contrassegno delle liste provinciali figurarono le diciture «Ecologisti democratici» (quasi illeggibile) e «Democrazia cristiana», con una curiosa

Quello della Democrazia cristiana per le autonomie – così si sarebbe chiamato il partito dal mese di giugno 2005 – fu il primo di vari casi in cui, di fatto, a far sorgere (e a volte a causare lo scioglimento) di una componente del gruppo misto della Camera, è una realtà esterna all'istituzione parlamentare, magari senza che alcun membro della componente si sia iscritto al partito che dovrebbe rappresentare⁷³. La sola differenza dei casi seguenti rispetto al primo avrebbe riguardato la denominazione delle componenti, perché accanto al nome del soggetto “beneficiante” sarebbe comparso quello del partito o movimento cui ricondurre gli aderenti alla nuova compagine parlamentare: ciò ha reso un po' meno oscuri certi “movimenti” tra elette ed eletti a Montecitorio, ma non può parlarsi di trasparenza. Il che pone seri problemi, considerando il «ruolo centrale sia nell'organizzazione e nel funzionamento della Camera, sia nei rapporti tra Governo e Parlamento»⁷⁴ che le componenti rivestono.

Ex art. 14, comma 5 r.C. spetta al Presidente della Camera autorizzare la formazione delle componenti di almeno dieci membri (occorre solo un controllo di consistenza), e di quelle “in deroga”: per esse occorre verificare che siano integrati il requisito numerico e quello politico. In teoria la verifica dell'esistenza al tempo delle elezioni del partito rappresentato «in forza di elementi certi e inequivoci» e della presentazione di candidature da parte dello stesso all'ultimo voto politico dovrebbero lasciare pochi margini di discrezionalità; il fatto è che chi ha presieduto la Camera si è sempre limitato a riferire in aula l'autorizzazione di ogni nuova componente ai sensi dell'art. 14, comma 5 r.C. senza motivare, dicendo al più che la compagine aveva i requisiti previsti⁷⁵. Pure la lettera rivolta al Presidente da coloro che chiedono di formare la componente, citata da discorsi e resoconti, non è resa pubblica e non si sa se il documento contenga riferimenti al partito che legittima il sorgere di una componente di almeno tre membri.

Il problema emerse già nella XV Legislatura, iniziata col sorgere di cinque componenti del gruppo misto poi autorizzate a costituirsi in gruppi (in base alla rilettura evolutiva dell'art. 14, comma 2 r.C.)⁷⁶ e l'autorizzazione di altre due compagini (Minoranze linguistiche e Movimento per l'autonomia) in possesso, come le precedenti, dei requisiti ex art. 14 r.C.. Le criticità sorsero nel 2007: se era almeno intuibile il titolo su cui – pur con qualche contorsione –

grafica, diversa da quella delle due formazioni: una balena sorridente, sorta di via di mezzo – se si concede l'ironia – tra l'orsetto che ride dei Verdi-Verdi e l'idea classica della “Balena Bianca” della vecchia Dc).

⁷³ Parla di componenti «etero-costituite» ed «etero-sciolte» S. CURRERI, *Il gruppo politico etero-costituito ed etero-sciolto (le oscure vicende di “Cambiamo! 10 Volte Meglio”)*, in *laCostituzione.info*, 11 gennaio 2020, <http://www.lacostituzione.info/index.php/2020/01/11/il-gruppo-politico-etero-costituito-ed-etero-sciolto-le-oscu-re-vicende-di-cambiamo-10-volte-meglio/>.

⁷⁴ Così E. CANITANO, *L'anomalia*, cit., 195.

⁷⁵ Aveva già lamentato questa «procedura invero scarsamente trasparente» L. SPADACINI, *La formazione dei gruppi parlamentari nella XVII Legislatura: l'autorizzazione in deroga alla costituzione della componente del Psi nel gruppo misto della Camera dei deputati*, in *AIC – Osservatorio costituzionale*, 0, 2013, 4.

⁷⁶ V. nota n. 23 e S. CURRERI, *I gruppi parlamentari nella XV legislatura*, cit., 550-551. Sul «riconoscimento indifferenziato di gruppi parlamentari, a prescindere dalla loro consistenza, [...] in completo contrasto con la logica» delle norme sulle componenti e della graduazione dei diritti delle soggettività politiche v. A. PALANZA, *Le riforme del Regolamento della Camera dei Deputati del 1997-1999*, in *Giorn. storia cost.*, 15, 2008, 191-198, spec. 196.

si fondava la componente «Repubblicani, Liberali, Riformatori»⁷⁷, non è dato sapere⁷⁸ su che base si siano ritenute rappresentative di un partito esistente alle ultime elezioni «in forza di elementi certi e inequivoci» le componenti «La Destra»⁷⁹ e «Socialisti per la Costituente»⁸⁰.

Nella XVI Legislatura, dopo un inizio regolare, che nel 2008 aveva visto il sorgere di tre componenti (i cui requisiti politico-elettorali erano di fatto ravvisabili⁸¹) e nel 2009 di un'altra⁸², a partire dal 2010 si assistette a una sorta di "ipercinesia". Ciò comportò, oltre che nomi di gruppi mutevoli e dalla lunghezza abnorme⁸³, il sorgere di componenti "in deroga" per le quali non era certa l'esistenza del requisito politico⁸⁴ e di varie componenti nate con un

⁷⁷ La componente di Giorgio La Malfa, Francesco Nucara e Giovanni Ricevuto (A.P., Camera dei deputati, XV Legislatura, 19 marzo 2007, sed. n. 129, res. sten., 48) si appoggiava alle liste presentate al Senato dal Pri (il partito di Nucara e La Malfa), nonché alla Camera e al Senato dal Partito liberale italiano di Stefano De Luca (senza eletti). La componente si sciolse per la decisione di La Malfa e Nucara – comunicata con lettera del 10 marzo 2008 – di lasciarla, restando nel gruppo misto (A.P., Camera dei deputati, XV Legislatura, 9 aprile 2008, sed. n. 278, res. sten., 2); la scelta serviva forse a rafforzare il ritiro della "dichiarazione di rappresentatività" del Pli che gli eletti repubblicani avevano presentato per esonerare i liberali dalla raccolta firme (per l'art. 4 del d.l. n. 24/2008, convertito con legge n. 30/2008, il partito che la lista voleva rappresentare doveva avere almeno due parlamentari o due europarlamentari all'entrata in vigore del decreto, cioè il 1° marzo; il ritiro fu però ritenuto tardivo e privo di effetti).

⁷⁸ V. pure S. CURRERI, *Ancora sui gruppi parlamentari: tra speranze e realtà*, in *Forum Quad. cost.*, 2007.

⁷⁹ A.P., Camera dei deputati, XV Legislatura, 10 settembre 2007, sed. n. 201, res. sten., 3. Benché alle elezioni del 2006 si fossero riscontrate liste sia della Fiamma tricolore (che alle elezioni del 2008 avrebbe presentato liste comuni con la Destra) sia di Destra nazionale (partito di Gaetano Saya), si tende a escludere che queste o altre forze abbiano prestato il loro consenso a essere rappresentate dalla componente politica del gruppo misto (interpellato sul punto alcuni anni fa, Francesco Storace aveva escluso l'intervento di altri soggetti politici).

⁸⁰ A.P., Camera dei deputati, XV Legislatura, 19 novembre 2007, sed. n. 245, res. sten., 2. È vero che si era presentata la lista «I Socialisti» (legata a Bobo Craxi, che aderì alla Costituente socialista promossa da Enrico Boselli, alla base dell'esperienza del Partito socialista sorto nel 2007); non ci sono però elementi per essere certi che quella lista abbia consentito la nascita della componente.

⁸¹ Ci si riferisce alle componenti Minoranze linguistiche e Mpa-Movimento per l'autonomia, autorizzate il 5 maggio 2008 (la seconda nel 2009 ha mutato il nome in «Movimento per le autonomie-Alleati per il Sud»), nonché alla componente Liberal Democratici - Repubblicani, autorizzata il 21 luglio 2008 grazie all'adesione di Francesco Nucara (e poi di Giorgio La Malfa) del Pri, che aveva corso alle elezioni; il 22 aprile 2009, un mese dopo l'entrata di Ricardo Antonio Merlo (*leader* del Movimento associativo italiani all'estero), la componente ha cambiato nome in «Liberal Democratici - Maie», cosa che consentì al partito di Daniela Melchiorre e Italo Tanoni (Ld) di non perdere la sua articolazione parlamentare, anche quando due settimane dopo Nucara e La Malfa la abbandonarono.

⁸² Si tratta della componente Repubblicani, Regionalisti, Popolari, autorizzata il 13 maggio 2009 di nuovo grazie alla partecipazione elettorale del Pri e all'adesione di Nucara e La Malfa; il riferimento "regionalista" e "popolare" era dovuto alla presenza di Mario Baccini, eletto con l'Udc in quota Rosa per l'Italia e passato alla guida della Federazione dei Cristiano popolari. Fuoriuscito Baccini, il 16 settembre 2010 la compagine scelse come nuovo nome «Repubblicani, Azionisti, Alleanza di Centro» (per la presenza del fondatore di Adc Francesco Pionati, che frattanto aveva aderito); la componente è cessata in data 20 gennaio 2011 dopo l'abbandono di tutti i suoi membri.

⁸³ Il riferimento è, in particolare, al gruppo Iniziativa responsabile, nato il 20 gennaio 2011, poi denominato Popolo e territorio dal 6 luglio di quello stesso anno. Al nucleo del nome aggiunse puntualmente tra parentesi il riferimento ai vari partiti che in quel momento vi erano rappresentati: in poco più di due anni di attività, il nome mutò per quattro volte, in certi casi anche solo per la scelta di un membro di evidenziare la sua nuova appartenenza.

⁸⁴ È il caso, innanzitutto, della componente di Alleanza per l'Italia, sorta il 19 gennaio 2010 tra gli ex Pd Massimo Calearo Ciman, Marco Calgaro, Bruno Cesario, Linda Lanzillotta, Donato Mosella e Gianni Verneti, con gli apporti di Pino Piscicchio (eletto con l'Italia dei valori) e di Bruno Tabacci (Rosa per l'Italia, eletto con l'Udc); il 21 dicembre 2012 la componente si sarebbe ridenominata «Centro Democratico». Non si conosce poi il titolo che portò ad autorizzare (il 9 novembre 2011) la componente Fareitalia per la Costituente Popolare (che raccoglieva gli ex Pdl – e prima An – Adolfo Urso, fondatore dell'associazione Faretalia, Andrea Ronchi, Giuseppe Scalia e

“sostegno tecnico” esplicito, che al nome del soggetto politico cui in effetti si riferivano accostavano quello del partito che aveva concorso alle elezioni e che avrebbero dovuto rappresentare⁸⁵; non mancò il caso di una lista senza eletti che aveva permesso a una componente di formarsi dandole solo il suo nome, senza aggiunte (ma è probabile che almeno alcuni membri, quasi tutti usciti dallo stesso gruppo, abbiano aderito al partito “beneficiante”)⁸⁶.

La XVII Legislatura, infine, ripropose un campionario esaustivo di casi circa il sorgere delle componenti politiche del gruppo misto. Si registrarono vicende “ordinarie” e rispettose della lettera e dello spirito dell’art. 14, comma 5 r.C.: oltre alla componente relativa alle minoranze linguistiche⁸⁷, si ebbero compagini di almeno tre membri davvero espressione di forze politiche che avevano partecipato alle elezioni del 2013⁸⁸ e articolazioni legate a soggetti politici nati dopo il voto ma formate da almeno dieci persone⁸⁹. In altri casi però un partito che

Antonio Buonfiglio). Lo stesso vale per altre due componenti di ridotta consistenza: Iniziativa liberale (autorizzata il 22 maggio 2012, ne fecero parte Antonio Gaglione, Maurizio Grassano e Paolo Guzzanti) e Diritti e Libertà (autorizzata il 28 novembre 2012, vi entrarono gli ex Idv Massimo Donadi, Aniello Formisano, Giovanni Paladini, Gaetano Porcino e, in seguito, David Favia).

⁸⁵ La prima, autorizzata il 22 gennaio 2010, fu Noi Sud - Lega Sud Ausonia (il partito guidato da Gianfranco Vestuto aveva presentato una lista solo in Campania 1). I membri la lasciarono il 7 giugno 2010, quando venne autorizzata la componente Noi Sud Libertà e Autonomia - Partito liberale italiano: a consentire al soggetto guidato da Arturo Iannaccone di formare la componente fu il Pli, presentatore di varie liste, allora rappresentato dal deputato Paolo Guzzanti, iscritto al partito. Uscito Guzzanti dalla componente, gli altri membri fecero lo stesso vedendosi autorizzare il 21 ottobre 2010 la componente Noi Sud Libertà e Autonomia - I Popolari di Italia Domani: non c'erano riferimenti a partiti presenti alle elezioni, ma non occorre perché i membri erano oltre dieci. Cessata il 20 gennaio 2011 soprattutto per l'adesione di quasi tutti i membri al nuovo gruppo Iniziativa responsabile, il 7 novembre 2011 fu ricostituita come «Noi per il Partito del Sud - Lega Sud Ausonia (Grande Sud)» (la compagine cambiò nome due volte: il 21 dicembre 2011 in «Noi per il Partito del Sud - Lega Sud Ausonia» e il 7 novembre 2012 in «Autonomia Sud - Lega Sud Ausonia - Popoli Sovrani d'Europa», sempre grazie all'apporto della Lega Sud Ausonia). Il concorso di Nucera in rappresentanza del Pri consentì, il 5 luglio 2011, il sorgere della componente Repubblicani-Azionisti; il 18 gennaio 2012 fu autorizzata la compagine Grande Sud - Ppa (Movimento Politico pensiero e azione: l'unica lista nella circoscrizione Piemonte 1, con 946 voti, non aveva riportato eletti).

⁸⁶ Nella componente Liberali per l'Italia - Pli, autorizzata il 12 novembre 2011, i membri venivano in gran parte dal gruppo del Popolo della libertà (Roberto Antonione, Fabio Gava, Giustina Mistrello Destro e Giancarlo Pittelli, poi approdato a Grande Sud - Ppa), con l'aggiunta di Luciano Sardelli, legato a Noi Sud, e del subentrato Angelo Santori, eletto col Pdl senza aver mai fatto parte del gruppo; almeno Gava, però, si sarebbe iscritto al Pli. Il 17 dicembre 2012 la compagine prese il nome di Italia libera - Liberali per l'Italia - Partito liberale italiano (e tre giorni dopo, a legislatura quasi finita, mutò in «Italia Libera-Popolari Italiani-Popolari per l'Europa-Liberali per l'Italia-Partito Liberale Italiano») con l'adesione di deputate e deputati provenienti dal Pdl (Isabella Bertolini, Gaetano Pecorella, Giorgio Stracquadanio. Franco Stradella, Roberto Tortoli) che avevano costituito Italia libera.

⁸⁷ Autorizzata il 21 marzo 2013.

⁸⁸ Accadde con la componente di Centro democratico, autorizzata il 21 marzo 2013 e composta da cinque dei sei deputati eletti da Cd. La componente cessò il 19 novembre 2014 per “svuotamento”: due membri erano usciti da tempo e i deputati Tabacci, Roberto Capelli e Carmelo Lo Monte aderirono al gruppo Per l'Italia. Questo poté sussistere, su decisione dell'Ufficio di Presidenza di Montecitorio – A.P., Camera dei deputati, XVII Legislatura, Ufficio di Presidenza, 22 aprile 2015, in *Boll. org. coll.*, 25, 2015, 12-14; 18 giugno 2015, in *Boll. org. coll.*, 27, 2015, 22-28 – grazie all'apporto di Cd che aveva partecipato alle elezioni, anche se a rigore non pareva integrare tutti i requisiti ex art. 14, comma 2 r.C. (v. ampiamente S. CURRERI, *Considerazioni critiche*, cit.). Aveva poi requisito numerico e politico la componente dell'Udc (sorta il 7 dicembre 2016), che all'inizio includeva solo eletti del partito guidato da Lorenzo Cesa; il 24 maggio 2017 il nome mutò in Udc-Idea per l'ingresso di due esponenti di Identità e azione, eletti col Pdl; per due volte, invece, fu negata l'autorizzazione a formare un gruppo “in deroga”.

⁸⁹ Era il caso della componente Libertà e diritti - Socialisti europei (Led), autorizzata il 7 luglio 2014 e formata da dieci deputate e deputati provenienti da Sinistra ecologia libertà; la compagine cessò il 17 novembre, per l'approdo di quasi tutti i membri al gruppo del Partito democratico. Un destino affine ebbe la componente di Alternativa libera, autorizzata il 5 febbraio 2015, composta in origine da dieci tra deputate e deputati eletti col

aveva presentato liste senza ottenere eletti consenti dall'esterno, col suo sostegno, il formarsi di una componente legata a una forza politica nuova, con visibilità per le due formazioni⁹⁰.

Va segnalato, negli ultimi mesi della legislatura, il sorgere di una componente di oltre dieci membri, ideale prosecutrice di un gruppo regolarmente costituitosi all'inizio del mandato parlamentare. L'autorizzazione della compagine, per nulla anomala in base al regolamento della Camera, rappresentò però il solo modo per ridare una presenza parlamentare qualificata a coloro che non avevano abbandonato né il partito, né il relativo gruppo (già interessato da un sostanzioso recesso collettivo e da vari movimenti di singole persone elette): detto gruppo, infatti, a metà della legislatura subì un'ulteriore scissione, dopo la quale si vide revocare – in una situazione inedita per il Parlamento italiano – la rappresentanza del partito di riferimento e, con essa, la possibilità di costituirsi “in deroga”, venuta meno la consistenza minima⁹¹.

MoVimento 5 Stelle e dal 17 novembre chiamata «Alternativa libera - Possibile», dopo l'ingresso di Giuseppe Civati e altre quattro persone elette con il Pd, che avevano costituito il partito Possibile: grazie a loro (e a dispetto di vari abbandoni), la compagine mantenne almeno dieci membri, fino al 20 marzo 2017, quando cessò per aver perso il requisito numerico. Chi era rimasto lo stesso giorno formò una nuova componente “eterocostituita” (v. nota n. 90). Mantenne invece almeno dieci aderenti, grazie a “movimenti” che compensarono le defezioni, la componente Conservatori e riformisti, espressione (in gran parte) del partito fondato da Raffaele Fitto, autorizzata il 19 novembre 2015; il 28 giugno 2017 mutò nome in Direzione Italia, come il soggetto politico di riferimento. In tale categoria si dovrebbe considerare pure la componente Civici e innovatori, ma conviene parlarne in modo più ampio.

⁹⁰ La prima componente autorizzata (l'11 giugno 2013) fu quella del Partito socialista italiano (Psi) - Liberali per l'Italia (Pli), all'inizio composta solo dalle quattro persone elette alla Camera nel Pd in quota Psi, che non aveva presentato liste, col sostegno determinante del Pli che invece si era presentato in alcune circoscrizioni (al partito aderì per poco tempo Ivan Catalano, ex M5S); il 15 settembre 2017, dopo uscite e adesioni slegate dalle due forze citate, il nome mutò in Partito socialista Italiano (Psi) - Liberali per l'Italia (Pli) - Indipendenti. In origine il Psi aveva chiesto di formare una componente allegando che i suoi eletti avrebbero rappresentato il Movimento Nation Val d'Outa (presente solo nel collegio uninominale valdostano, ottenendo 145 voti, pochi per creare un'articolazione del gruppo misto); dopo un approfondimento chiesto dalla presidente della Camera Laura Boldrini – A.P., Camera dei deputati, XVII Legislatura, Giunta per il regolamento, in *Boll. Giunte Comm.*, 11 aprile 2013, 18; 22 maggio 2013, 6-9 – la richiesta del Psi non fu accolta. Sul caso (rilevando pure il «radicale contrasto» tra l'ideologia e il programma del Psi e quello del movimento citato) v. L. SPADACINI, *La formazione dei gruppi parlamentari*, cit.

L'11 aprile 2016 toccò alla compagine Fare! - Pri essere autorizzata (con i repubblicani che si erano presentati in due circoscrizioni e permisero di costituirsi in componente ai deputati aderenti al soggetto politico fondato da Flavio Tosi). Il 3 agosto 2017, con l'ingresso di Enrico Costa (resosi nel frattempo necessario per mantenere la consistenza minima di tre membri) il nome cambiò in Fare! - Pri - Liberali, almeno fino alla cessazione dell'articolazione il 12 dicembre 2017 per approdo di tutti gli aderenti a un diverso gruppo parlamentare. Il 7 giugno 2016 la Presidenza della Camera autorizzò la componente Movimento Ppa - Moderati, che rappresentò un caso singolare, almeno sul piano politico: essa infatti fu eterocostituita grazie al Ppa (anche in quel caso presente alle elezioni del 2013 con una sola lista nella circoscrizione Piemonte 2), ma fu composta da Aniello Formisano (eletto con Centro democratico - Diritti e libertà, poi tornato nell'Italia dei valori e infine aderente ai Moderati) e due eletti già in quota Psi (Marco Di Lello e Lello Di Gioia), senza che però si aggregasse il *leader* dei Moderati, Giacomo Portas (rimasto nel gruppo del Pd, con cui era stato eletto). La componente cessò il 19 gennaio 2017 (per l'abbandono degli ex socialisti), dopo aver partecipato – il 9 dicembre 2016 – alle consultazioni col Presidente della Repubblica dopo le dimissioni di Matteo Renzi dalla guida del governo: al colloquio avrebbe presenziato pure Antonio Piarulli, fondatore del Ppa (iscritto al Registro dei partiti politici alla fine del 2017). Il 20 marzo 2017, tre giorni dopo le defezioni che avrebbero portato alla cessazione della componente Alternativa libera - Possibile, le cinque persone rimaste nella componente da sciogliere ottennero di costituire la nuova componente politica Alternativa libera - Tutti insieme per l'Italia, col sostegno tecnico esterno essenziale di Tutti insieme per l'Italia (presentatrice di un'unica lista nella circoscrizione Lazio 2).

⁹¹ Il caso, noto ma poco trattato, riguardò il gruppo di Scelta civica per l'Italia, sorto il 21 marzo 2013 con 47 membri, già ridotti a 26 a fine anno, specie dopo l'uscita di venti persone che formarono il gruppo Per l'Italia (v.

la nota n. 88). Dissidi sulle dinamiche interne portarono il 14 luglio 2016 il segretario di Scelta civica Enrico Zanetti e altri tre deputati a lasciare il gruppo, sceso sotto la consistenza minima; il giorno dopo Zanetti, su mandato della direzione del partito, comunicò di «revocare l’abbinamento politico del Partito al Gruppo Scelta civica per l’Italia e di concederlo a un neo costituendo Gruppo» (A.P., Camera dei deputati, XVII Legislatura, Ufficio di Presidenza, 20 settembre 2016, in *Boll. org. coll.*, 40, 2016, 7-9, spec. 7). Il 2 agosto fu formalizzata la richiesta di costituire ex art. 14, comma 2 r.C. il gruppo Scelta civica verso Cittadini per l’Italia - Maie – che includeva i verdiniani di Ala – in rappresentanza di Sc (come deciso dalla direzione nazionale e confermato a maggioranza dall’assemblea nazionale). Il 5 agosto, invitato dalla presidente Boldrini a fornire «elementi di valutazione», il capogruppo di Scelta civica per l’Italia Giovanni Monchiero contestò la legittimità della scelta di Sc di «“ripudiare” il Gruppo parlamentare costituito ad inizio della legislatura dai deputati eletti» (essendo il collegamento tra partito e gruppo riferito al tempo delle elezioni e irrevocabile) e di privare del nome lo stesso gruppo (per trasferirlo a un altro formato soprattutto da persone elette altrove): chiese così di autorizzare il proprio gruppo a permanere pur mancando il requisito numerico. Un partito dal risultato elettorale qualificato non poteva permettere a due distinti gruppi di derogare alla consistenza minima: la questione fu approfondita dal deputato Giovanni Sanga e l’Ufficio di Presidenza ne discusse il 12 ottobre (v. A.P., Camera dei deputati, XVII Legislatura, Ufficio di Presidenza, 12 ottobre 2016, in *Boll. org. coll.*, 41, 2016, 11-22). Il collegio, rilevato che gli organi di Scelta civica avevano scelto di far rappresentare il partito dal costituendo gruppo e non da quello operante (non spettando all’Ufficio di Presidenza dirimere eventuali contenziosi sulla validità delle deliberazioni) e sottolineato che perché un gruppo sorga o permanga “in deroga” occorre che deputate e deputati «rappresentino in sede parlamentare la “forza politica”» che ha presentato le liste cui è legata la deroga (a prescindere dalla loro elezione in tali liste), per cui gli organi del partito scelgono da quale gruppo o componente farsi rappresentare, autorizzò la nascita del gruppo “in deroga” Scelta civica verso Cittadini per l’Italia - Maie. L’Ufficio di Presidenza aggiunse che il gruppo Scelta civica per l’Italia, secondo la prassi, non sarebbe stato automaticamente sciolto, ma avrebbe fruito di un congruo «spazio di tempo per verificare la possibilità di reintegrare la consistenza numerica minima»; occorreva però «modificare senza alcun indugio l’attuale denominazione al fine di evitare ogni rischio di confondibilità» col nuovo gruppo, così il gruppo guidato da Monchiero scelse come nome «Civici e innovatori». Non ebbe effetti sulla decisione dell’Ufficio la lettera, arrivata in quello stesso giorno, con cui Mario Monti si era dichiarato esclusivo titolare «del diritto di uso “dei simboli e del nome di Scelta civica” e della facoltà, a sua assoluta discrezione, “di richiederne la cessazione dell’uso da parte dell’Associazione e dei suoi eventuali aventi causa”», non consentendo di usare nome e simbolo per il nuovo gruppo; anche la scrittura privata con cui – il 14 febbraio 2013 – Monti aveva permesso l’uso del suo nome nei contrassegni elettorali, il cui diritto esclusivo all’uso «non solo nella parte relativa al nome Monti ma anche nella loro presentazione grafica» spettava a lui stesso fu ritenuta ininfluenza perché non attribuiva al senatore a vita «l’uso esclusivo del nome Scelta Civica». Nel dibattito, al di là delle valutazioni sulla lettera di Monti (per Stefano Dambruoso, deputato di Scelta civica - Civici e innovatori, la scrittura privata avrebbe avuto valore solo tra le parti, non essendo stata trasfusa nello statuto, ma non si poteva sostenere che il senatore a vita si sarebbe riservato l’uso esclusivo dei simboli e non del nome del partito perché «tale nome è espressamente riportato nei simboli»), emersero riflessioni degne di nota. Alle posizioni che ritenevano valida la tesi di Sanga – per cui il costituendo gruppo Scelta civica verso Cittadini per l’Italia - Maie, pur includendo pochi eletti con Sc, soddisfaceva i requisiti ex art. 14, comma 2 r.C. come riletto nel 2006 – si opposero le critiche di Riccardo Fraccaro (M5S): egli invocò «un’interpretazione politicamente restrittiva» dell’art. 14 r.C., per «garantire che la volontà espressa dai cittadini in occasione delle consultazioni elettorali trovi corrispondenza, sul piano della rappresentanza», nei gruppi parlamentari (ciò non sarebbe avvenuto se un gruppo avesse avuto in seno solo pochi eletti del partito che avrebbe dovuto rappresentare). Ferdinando Adornato (eletto con l’Udc) credeva invece che, in un tempo in cui coalizioni tenute insieme soprattutto dal proposito di vincere le elezioni si sfaldavano dopo il voto, cittadine e cittadini eleggessero «singoli parlamentari e non le formazioni politiche all’interno delle cui liste essi si presentano»: occorreva tener conto dei diritti vantati dai singoli deputati «per il fatto di essere stati eletti [...] in quanto aderenti a una formazione politica [...], ma anche in quanto persone». Ci fu anche chi, come Roberto Capelli (Cd), era convinto che i requisiti indicati dall’art. 14, comma 2 r.C. per l’autorizzazione di un gruppo “in deroga” fossero integrati già (e solo) dalla partecipazione al gruppo di entrambi gli eletti del Maie, altrettanto richiamato nella denominazione (la tesi era almeno opinabile, viste le peculiarità del voto nella circoscrizione Estero rispetto alla lettera della disposizione regolamentare). Per parte sua, Gianni Melilla (Sel) sottolineò l’esigenza di «verificare la possibilità che ai Gruppi parlamentari sia garantita piena autonomia rispetto a qualunque soggetto esterno, compresi i partiti», magari «valorizzando il fatto che i Gruppi si costituiscono, all’inizio della legislatura, in base alla volontà associativa dei singoli deputati che li compongono» (propose anche, per scoraggiare la mobilità parlamentare, di stabilire che la quota di finanziamento spettante a ogni gruppo rimanesse invariata durante tutta la legislatura, prescindendo da eventuali variazioni nella composizione dei gruppi). La decisione dell’Ufficio di Presidenza pare più rispettosa del “diritto dei partiti” (specie delle decisioni prese dal partito Scelta civica) e del concetto di rappresentanza rispetto alla dinamica creatasi nel 1998, quando il Partito dei comunisti

Non si può infine trascurare il ruolo delle persone elette nella circoscrizione Estero. A marzo del 2013 era sorta un'unica componente dei tre membri della Camera eletti dalle due liste radicate all'estero, ma il nome era solo quello della forza che esprimeva due aderenti⁹²; l'articolazione ha poi ospitato – facendo diventare minoranza i fondatori – elette ed eletti con altre liste che avevano aderito a partiti non presenti alle elezioni o fondato nuovi soggetti⁹³. Tale situazione portò, mesi dopo, l'unica eletta della forza esclusa dalla denominazione a lasciare la compagine e a formarne una propria; per integrare il requisito numerico, però, ebbe bisogno dell'adesione di due deputati provenienti da altre formazioni (in un secondo momento, poi, la componente arrivò a sua volta a ospitare esponenti di nuovi partiti nati *medio tempore*)⁹⁴.

Come si vede, la prassi seguita a Montecitorio nella formazione di nuove componenti politiche nel gruppo misto, a fronte di vari casi in cui l'art. 14, comma 5 r.C. è apparso in effetti rispettato, ha presentato sempre più spesso episodi in cui è difficile riconoscere, in alcu-

italiani si era scisso da Rifondazione comunista, ma il gruppo del Prc alla Camera, composto soprattutto da scissionisti, aveva escluso i deputati della linea ufficiale del partito, cui si negò pure l'autorizzazione a formare un gruppo "in deroga" (v. la nota n. 19). Il caso di Sc fu peculiare al punto da apparire inedito, ma colpisce l'assenza di riferimenti al precedente più vicino a quei fatti (quello del 1998), anche solo per marcare le differenze – esistenti – e fondare una soluzione diversa, posto che «le interpretazioni del Regolamento sono sempre basate sui precedenti» (A.P., Camera dei deputati, XVII Legislatura, Ufficio di Presidenza, 6 aprile 2017, in *Boll. org. coll.*, 46, 2017, 13). Colpiscono poi in negativo lo scarso spazio dedicato all'esame della lettera e delle ragioni di Mario Monti e la leggerezza con cui si sono di fatto disgiunte le vicende giuridiche del nome e del simbolo di Scelta civica. L'Ufficio di Presidenza concordò sull'impossibilità di lasciare in vita il gruppo Civici e innovatori – già Scelta civica per l'Italia – in rappresentanza del partito che aveva ottenuto eletti nel 2013 (perché così si sarebbe ammessa una doppia deroga in capo allo stesso soggetto politico) e sull'opportunità di non penalizzare troppo coloro che per la Camera non erano affatto scissionisti, essendo rimasti nel gruppo originario di Scelta civica e in quello stesso partito (di più, neanche il fondatore della forza politica, cui però non apparteneva più, avrebbe voluto che il "nuovo corso" parlamentare del partito fosse marcato da un nome di cui lui si riteneva titolare). Per questo, oltre che per la delicatezza della questione, al gruppo Civici e innovatori fu di fatto concesso un ampio «spazio di tempo» per poter recuperare la consistenza minima di venti membri: dopo la discussione del 12 ottobre 2016, la questione fu riaffrontata il 6 aprile 2017 (A.P., Camera dei deputati, XVII Legislatura, Ufficio di Presidenza, 6 aprile 2017, in *Boll. org. coll.*, 46, 2017, 9-15) e, trascorso invano un «ulteriore, limitato, lasso di tempo», il gruppo fu dichiarato sciolto dal 10 luglio per la mancata integrazione dei requisiti ex art. 14, commi 1 e 2 r.C. (A.P., Camera dei deputati, XVII Legislatura, Ufficio di Presidenza, 4 luglio 2017, in *Boll. org. coll.*, 48, 2017, 5-6). Proprio il 10 luglio, la Presidenza della Camera autorizzò la formazione della componente Civici e innovatori (che il 2 agosto 2017 si ridenominò «Civici e Innovatori PER l'Italia» e il 17 novembre mutò nuovamente in «Civici e Innovatori - Energie PER l'Italia».

⁹² Ci si riferisce alla componente Maie - Movimento associativo italiani all'estero, autorizzata il 21 marzo 2013, cui aderirono in prima battuta tanto Ricardo Antonio Merlo e Mario Borghese (Maie), quanto Renata Bueno (unica eletta dell'Unione sudamericana emigrati italiani, di cui non si trovò traccia nel nome della compagine).

⁹³ Il 3 luglio 2013, con l'adesione di Franco Bruno (eletto con Cd, approdato ad Alleanza per l'Italia), la denominazione divenne Maie - Movimento associativo italiani all'estero - Alleanza per l'Italia (Api); il 24 settembre 2015 il nome mutò in Alleanza liberalpopolare autonomie Ala - Maie - Movimento associativo italiani all'estero, dopo l'adesione di sette persone elette con il Pdl, passate poi a Forza Italia e nell'estate del 2015 al soggetto (Ala) guidato da Denis Verdini, costituitosi in gruppo al Senato a fine luglio. Il 13 ottobre 2016 i membri concorsero a formare il gruppo Scelta civica verso Cittadini per l'Italia - Maie (v. nota n. 91) e la componente fu dichiarata cessata.

⁹⁴ Il 30 novembre 2015 Renata Bueno formò la componente Usei (Unione sudamericana emigrati italiani) con l'adesione di Aniello Formisano (allora esponente dell'Idv) e di Guglielmo Vaccaro (eletto col M5S); il 29 aprile 2016 il nome divenne Usei - Idea, avendo alcuni mesi prima aderito Vincenzo Piso ed Eugenia Roccella (eletti nel Pdl, passati al Nuovo centrodestra e usciti alla fine del 2015 per aderire a Idea). Il loro abbandono (e l'approdo alla compagine dell'Udc), il 24 maggio 2017, fece venir meno il requisito numerico, così la componente cessò.

ne compagini sorte nel gruppo misto, le «componenti organizzate, facenti capo a partiti o movimenti, ciascuna fornita di significativa consistenza numerica e identità politica»⁹⁵ che tra il 1996 e il 1997 avevano suggerito di intervenire sull'art. 14 del regolamento. L'osservazione appare fondata specie con riguardo a determinati soggetti politici che sono nati innanzitutto nelle aule parlamentari – e con una consistenza insufficiente a creare un gruppo autonomo – e solo in seguito hanno cercato di strutturarsi sul territorio (peraltro non sempre riuscendovi).

In tale contesto – lo si è detto – emerge il ruolo del Presidente della Camera⁹⁶. Ex art. 14, comma 5 r.C. i deputati interessati «possono chiedere al Presidente» di formare una componente di almeno dieci membri e «possono essere [...] formate» componenti di almeno tre deputati: l'assenza di prescrizioni sugli atti successivi alla richiesta di autorizzare la compagine ha consentito il formarsi e il consolidarsi di una prassi in cui l'organo di vertice della Camera può decidere (e in genere decide) in piena autonomia, senza preoccuparsi di motivare le proprie scelte, anche ove queste non appaiano giustificate *prima facie*; pur non mancando casi in cui la Presidenza ha ritenuto opportuno un passaggio in Giunta per il regolamento per affrontare questioni delicate⁹⁷, essi appaiono una sorta di “eccezione che conferma la regola” (anche solo ove appaia opportuno avere una maggiore “copertura politica” quando si tratta di respingere una richiesta ritenuta non accoglibile) più che episodi in grado di innovare la prassi. Questa, secondo attenta dottrina, parrebbe ispirata a «un (malinteso) rispetto politico, quasi che una componente nel misto non si debba negare a quanti ne facciano richiesta»⁹⁸.

In effetti molti partiti sono stati autorizzati a formare una componente nel gruppo misto, anche quando la loro consistenza politica (come presenza e organizzazione territoriale) pareva scarsa. Si può così pensare che l'idea di far emergere in modo percettibile il maggior numero possibile di posizioni, anche poco più che personali, presenti nell'aula di Montecitorio (e di fornire loro mezzi e risorse per potersi esprimere) sia da tempo più considerata rispetto al proposito di scoraggiare la frammentazione del *plenum* parlamentare (tesa a moltiplicare le aggregazioni politiche non sottoposte al giudizio del corpo elettorale)⁹⁹. È poi bene riflette-

⁹⁵ V. la relazione di A.P., Camera dei deputati, XIII Legislatura, doc. II, n. 20.

⁹⁶ Parla di «ruolo individuale [...] valorizzato» e di «prassi [...] certamente estensiva rispetto al dettato regolamentare» F. BIONDI, *Presidenti di Assemblea e gruppi parlamentari*, in E. Gianfrancesco, N. Lupo, G. Rivo-secchi (a cura di), *I Presidenti di Assemblea parlamentare*, Bologna, il Mulino, 2014, 127-153, spec. 131-132.

⁹⁷ Ci si riferisce soprattutto al caso (v. nota n. 90) del Psi che all'inizio della XVII Legislatura aveva chiesto di formare una componente rappresentando il Movimento Nation Val d'Outa: dopo l'approfondimento del deputato e costituzionalista Andrea Giorgis (Pd), in Giunta per il regolamento era prevalso il parere contrario sulla richiesta.

⁹⁸ È la tesi criticata in S. CURRERI, *Una componente politica nel gruppo misto della Camera non si nega a nessuno*, in *laCostituzione.info*, 9 maggio 2019 <http://www.lacostituzione.info/index.php/2019/05/09/una-componente-politica-nel-gruppo-misto-della-camera-non-si-nega-a-nessuno/>.

⁹⁹ Della riforma del 1997 come fattore che «ha contribuito ad accentuare la frammentazione» (finendo per garantire «una forte visibilità a formazioni prive di qualsiasi seguito nel Paese, grazie alle specifiche tutele dedicate loro») pur essendo stata pensata per «razionalizzare la fase di ricomposizione del sistema partitico e per cercare di rendere governabile» il gruppo misto ha scritto M. RUBECCHI, *Dai partiti ai gruppi: le proposte di modificazioni dei regolamenti parlamentari*, in E. Gianfrancesco, N. Lupo (a cura di), *La riforma dei regolamenti parlamentari al banco di prova della XVI legislatura*, Roma, Luiss University Press, 2009, 31-48, spec. 33-34. Sull'introduzione delle componenti del gruppo misto come uno degli istituti «impregnati di cultura proporzionalista», accanto a quelli ispirati a una logica maggioritaria e bipolare v. S. CURRERI, *Sistema elettorale e regolamenti*

re sul ruolo dei partiti e dei movimenti che, a dispetto di un risultato scarso alle elezioni politiche, avendo concorso a quel voto consentono dall'esterno della Camera il sorgere della componente politica, dichiarando che essa li rappresenta e affiancando il loro nome a quello scelto dai membri dell'articolazione¹⁰⁰. La visibilità che l'operazione porta e l'aver interlocutori diretti per presentare progetti di legge o emendamenti su temi rilevanti per i partiti esterni alla Camera spiegano in parte la disponibilità di varie formazioni (più che) minori a dirsi rappresentate da quelle componenti; tali vantaggi non esauriscono però i profili di interesse per i soggetti esterni, potendosene identificare altri (solo potenziali o più tangibili)¹⁰¹.

4. Le componenti nella XVIII Legislatura, tra *deficit* di rappresentatività e nuovi artifici

Il quadro, complesso e dettagliato, che si è tracciato su teoria e prassi delle componenti politiche interne al gruppo misto della Camera ha permesso di capire come le norme introdotte nel 1997, inserite per cercare di rispondere a vari problemi emersi e magari di risolverli a vantaggio innanzitutto del sistema, siano poi state (im)piegate dai soggetti politici – di reale consistenza o nati innanzitutto nel Parlamento trasformato in «luogo di incubazione dei partiti politici»¹⁰² – per soddisfare *in primis* le loro esigenze; al tempo stesso quelle regole e la loro applicazione sono state determinanti per mantenere certi tratti di dinamiche “non

parlamentari, in A. Manzella (a cura di), *I regolamenti parlamentari a quarant'anni dal 1971*, Bologna, il Mulino, 2012, 107-133, spec. 125.

¹⁰⁰ Nella relazione sulla richiesta del Psi di formare una componente rappresentando il Movimento Nazione Val d'Outa, peraltro, Giorgis suggerì che «per dare piena effettività alla previsione regolamentare sul rapporto rappresentativo tra la componente del Gruppo misto e la forza politica sottostante» si sarebbe dovuto «garantire (innovando la prassi vigente) che la denominazione della componente autorizzata ai sensi del comma 5, secondo periodo [dell'art. 14 r.C., *nda*], contenga sempre (eventualmente anche non in modo esclusivo, ma comunque con priorità) il nome del soggetto politico rappresentato» (A.P., Camera dei deputati, XVII Legislatura, Giunta per il regolamento, in *Boll. Giunte Comm.*, 22 maggio 2013, 7). In realtà – come si è visto in questo paragrafo – dopo vari casi dubbi nella XV Legislatura (quelli di cui non si è potuto individuare il requisito politico ex art. 14, comma 5 r.C.), già nella XVI Legislatura si era consolidata l'abitudine a indicare il partito che consentiva la nascita di una componente con almeno tre membri (anche se magari, come capita tuttora, costituiva la parte finale del nome).

¹⁰¹ L'esistenza di una componente del gruppo misto può consentire l'esenzione dalla raccolta firme in alcune elezioni regionali (come in Calabria) e a volte persino per le elezioni politiche; se al “partito parlamentare” non interessa fruirne, può goderne quello esterno che ha fatto nascere la compagine. Nel 2008 l'esistenza di una componente rese più credibile la dichiarazione di rappresentatività di una lista da parte di due parlamentari ex d.l. n. 24/2008, volta a ottenere l'esonerazione dalla raccolta delle sottoscrizioni (v. nota n. 77); nel 2017 tre emendamenti alla legge elettorale presentati da deputati di Direzione Italia e Civici e innovatori puntavano a esentare le componenti del misto esistenti al 15 aprile 2017, ma non furono approvati (v. A. APOSTOLI, *Il c.d. Rosatellum-bis. Alcune prime considerazioni*, in *Osservatorio AIC*, 3, 2017, 337-348, spec. 340, nota n. 4). L'essere destinatari «di una dichiarazione di riferimento [...] da parte di una singola componente interna al gruppo misto» (della Camera e, a quanto pare, anche del Senato: v. nota n. 27) è poi uno dei requisiti di iscrizione alternativi al Registro dei partiti politici (ex art. 18, comma 1 e all'art. 10, commi 1, lett. a) e 2 del d.l. n. 149/2013) e accedere al finanziamento privato fiscalmente agevolato e al riparto del 2 per mille Irpef. Non si esclude infine che il partito esterno, in cambio del “sostegno tecnico” alla componente, si attenda vantaggi economici (questione che riguarda i soli “contraenti”).

¹⁰² L'espressione è tratta da L. VIOLANTE, *Intervento*, in F. Lanchester (a cura di), *Regolamenti parlamentari e forma di governo: gli ultimi quarant'anni*, Milano, Giuffrè, 2013, 100.

maggioritarie” nelle aule parlamentari, mentre molti altri istituti e prassi si ispiravano a una logica opposta¹⁰³.

Ora, com'è noto, la XVIII Legislatura è iniziata senza che nei cinque anni precedenti si compisse la riforma organica del regolamento della Camera¹⁰⁴, la cui discussione era iniziata già nel 2013 in seno alla Giunta per il regolamento, salvo poi interrompersi per molti mesi (in attesa della conclusione dell'*iter* parlamentare della riforma costituzionale e dell'esito del relativo referendum tenutosi il 4 dicembre 2016) e senza conoscere più una vera ripresa. Va detto, in proposito, che lo schema predisposto dal gruppo di lavoro sulle riforme regolamentari nominato dalla Presidente della Camera¹⁰⁵ su cui la Giunta aveva iniziato a discutere non lasciava presagire un cambio di prassi nella formazione delle componenti politiche del gruppo misto e, in generale, nella disciplina dei gruppi¹⁰⁶. Si era invece voluto valorizzare il ruolo del gruppo misto, distinguendolo da quello degli altri gruppi già all'art. 14, comma 01 r.C.: questo dunque non era più ricompreso tra le «associazioni di deputati» ad adesione volontaria, ma era qualificato espressamente come «a costituzione necessaria e di carattere permanente» (come recitava il testo che si voleva inserire in coda all'art. 14, comma 4)¹⁰⁷; nessuna modifica riguardava invece il comma 5, dunque la disciplina delle componenti politiche.

In seguito alcuni membri della Giunta presentarono emendamenti volti in genere ad aggravare i requisiti per la costituzione e la permanenza di gruppi e componenti¹⁰⁸; viste tali

¹⁰³ A partire dal noto paradigma violantiano della “democrazia decidente”, vale a dire «una democrazia capace non solo di rappresentare, ma [...] anche di decidere», considerando che «[l]a rappresentanza vale in quanto è funzionale alla decisione; se una democrazia non decide si svuota» (ivi, 95).

¹⁰⁴ Sul procedimento v. M. PODETTA, *Governare le Camere. Tendenze e miti delle riforme regolamentari*, Bari, Cacucci, 2020, 239 ss.; v. pure N. LUPO, “Codificazione” dei precedenti o valorizzazione del Parlamento? i presupposti dell'ipotesi di riforma del regolamento della Camera e alcune possibili integrazioni, in *Osservatorio sulle fonti*, 1, 2014. Erano state presentate anche altre proposte di modifica dell'art. 14 r.C., qui non citate per brevità.

¹⁰⁵ Il gruppo di lavoro era stato istituito e nominato dalla presidente Boldrini il 30 maggio 2013; lo schema di riforma era stato presentato alla Giunta il 12 dicembre di quello stesso anno (A.P., Camera dei deputati, XVII Legislatura, Giunta per il regolamento, in *Boll. Giunte Comm.*, 12 dicembre 2013, 23-136).

¹⁰⁶ Non a caso, uno dei relatori, Gianclaudio Bressa (eletto con il Pd), precisò che l'esigenza di modificare la disposizione era stata «ritenuta necessaria da tutto il Gruppo di lavoro», ma si era preferito rinviare la discussione sulle soluzioni per intero alla Giunta, «trattandosi di questione da definire in via eminentemente politica» (ivi, 6).

¹⁰⁷ Il relatore sulla disciplina del gruppo misto, Pino Pisicchio (che di quel gruppo era il presidente), aveva sottolineato in Giunta che «soprattutto a seguito delle riforme regolamentari del 2012 in materia di bilanci dei Gruppi parlamentari» era necessario «operare un riconoscimento espresso e specifico della peculiare natura del Gruppo Misto, che – a differenza di ogni altro – costituisce un Gruppo necessario e permanente e non risultante da specifiche manifestazioni di volontà dei singoli deputati che ne fanno parte (essendo residuale)» (ivi, 19, 159-160).

¹⁰⁸ V. A.P., Camera dei deputati, XVII Legislatura, Giunta per il regolamento, in *Boll. Giunte Comm.*, 14 ottobre 2014, 24-29. Si noti che il 3 dicembre 2013 il MoVimento 5 Stelle aveva presentato – mediante Danilo Toninelli – una proposta di riforma regolamentare (v. A.P., Camera dei deputati, XVII Legislatura, Giunta per il regolamento, in *Boll. Giunte Comm.*, 8 gennaio 2014, 22-69), che si apriva con una profonda riforma dell'art. 14 r.C., espressamente in chiave «anti-frammentazione». Il testo, tra l'altro, innalzava il numero di membri minimo di un gruppo (il doppio del numero delle Commissioni permanenti previste), prevedendo in alternativa un gruppo per ogni lista che avesse raggiunto la soglia di sbarramento nazionale del 4%; assegnava in automatico le persone elette in liste che non abbiano superato il 4% (al gruppo più consistente della coalizione o, in caso di coalizioni che abbiano raggiunto il 10% senza liste che abbiano superato il 4%, all'unico gruppo espressione della coalizio-

proposte, il relatore tematico presentò un nuovo emendamento¹⁰⁹ con cui mirava a eliminare la possibilità di costituire gruppi “in deroga” (abrogando l’art. 14, comma 2 r.C.) e, per le sole componenti politiche “minori” del gruppo misto, ad aumentare il numero minimo di aderenti da tre a cinque, precisando che al partito che si dichiarava rappresentato dalla componente «deve comunque fare esplicito riferimento la denominazione della componente autorizzata»¹¹⁰.

Quei testi non sono mai stati discussi in Assemblea: la XVIII Legislatura della Camera è regolata dalle stesse norme in materia di gruppi e di componenti del gruppo misto vigenti dal 1997. Il Senato il 20 dicembre 2017 ha invece approvato, otto giorni prima dello scioglimento delle Camere, una corposa riforma del regolamento¹¹¹, che ha riguardato pure l’art. 14 r.S., dunque la formazione dei gruppi parlamentari¹¹². Le nuove norme in materia, che in sostanza legano il sorgere dei gruppi (anche in corso di legislatura) alle forze politiche partecipanti al voto, sono state approvate in chiave “anti-frammentazione”, tentando di reagire alle vicende che hanno reso la XVII Legislatura «quella con la maggiore mobilità parlamenta-

ne); prevedeva che l’Ufficio di Presidenza accertasse lo scioglimento dei gruppi scesi sotto la consistenza minima o, se formati in base al requisito politico-elettorale, da cui fosse fuoriuscito oltre un quarto dei membri iniziali; continuava a prevedere il gruppo misto (solo come luogo di confluenza delle persone uscite da gruppi senza aderire ad altri o provenienti da gruppi sciolti o proclamate dopo lo scioglimento del loro “gruppo naturale”, dunque potenzialmente non esistente all’inizio della legislatura). Le componenti senza requisito politico dovevano essere composte almeno da un numero di membri pari al numero delle Commissioni permanenti; non era più possibile creare componenti di consistenza inferiore, tranne quella relativa alle minoranze linguistiche (regolata come og-

¹⁰⁹ L’emendamento 14.10 del relatore Pisicchio si legge in A.P., Camera dei deputati, XVII Legislatura, Giunta per il regolamento, in *Boll. Giunte Comm.*, 14 ottobre 2014, 283.

¹¹⁰ Sempre Pisicchio, nel suo intervento in Giunta (ivi, 16), aveva spiegato che i relatori, non avendo «ritenuto opportuno formulare una proposta di riforma di questa materia senza disporre del nuovo quadro normativo elettorale», si erano limitati a modifiche «con finalità “antipolverizzazione”». Tra queste rientrava pure il venir meno dei riferimenti ai collegi uninominali (un po’ perché non erano previsti dalle norme vigenti e non si sapeva se la nuova legge elettorale li avrebbe contemplati, un po’ perché si volevano forse evitare proposte simili a quella del Psi a inizio legislatura: v. nota n. 90); l’imposizione alle componenti di un nome «sostanzialmente corrispondente alla forza politica rappresentata» non sembrava peraltro in contrasto con la scelta di una denominazione che indicasse sia il nome della forza rappresentata, sia il nome del soggetto cui in effetti i membri facevano riferimento.

¹¹¹ V. almeno N. LUPO, *La riforma del 20 dicembre 2017 del (solo) regolamento del Senato, nella faticosa ricerca di un’omogeneità regolamentare tra i due rami del Parlamento*, in *Studi parl. pol. cost.*, 197-198, 2017, 23-45; S. CURRERI, *Osservazioni a prima lettura sulla riforma organica del regolamento del Senato*, in *Rass. parl.*, 3, 2017, 637-666; G. PICCIRILLI, *Finalmente una (prima) riforma del regolamento del Senato. Luci ed ombre di un intervento che necessita di essere completato*, in *Osservatorio sulle fonti – Interna corporis*, 3, 2017; E. GIANFRANCESCO, *La Riforma del Regolamento del Senato: alcune osservazioni generali*, in *Federalismi.it*, 1, 2018; A. IORFIDA, *Il nuovo Regolamento del Senato: prime istruzioni per l’uso*, in *Osservatorio AIC*, 1, 2018, 453-458; A. CARBONI, M. MAGALOTTI, *Prime osservazioni sulla riforma organica del Regolamento del Senato*, in *Federalismi.it*, 1, 2018; P. DE LUCA, *Il nuovo Regolamento del Senato: come si è arrivati a questo punto?*, in *Forum Quad. cost.*, 19 marzo 2018; M. PODETTA, *Governare le Camere*, cit., 280 ss.

¹¹² Su questo v. anche N. LUPO, *La disciplina dei gruppi parlamentari, nel mutare delle leggi elettorali*, in *Osservatorio sulle fonti*, 3, 2017, spec. 20-21; ID., *Le nuove regole sui gruppi (ma solo al Senato) / 1*, in *Quad. cost.*, 1, 2018, 178-181; S. CURRERI, *Le nuove regole sui gruppi (ma solo al Senato) / 2*, ivi, 181-184; T.F. GIUPPONI, *La riforma del regolamento del Senato e il travagliato avvio della XVIII legislatura*, in *Lo Stato*, 10, 2018, 405-420; M. PODETTA, *La nuova disciplina dei gruppi al Senato tra demagogia riformista, dubbi costituzionali e distorsioni applicative*, in *Costituzionalismo.it*, 1, 2020, 139-209; E. LA FAUCI, *La riforma del regolamento del Senato sui gruppi parlamentari: innovazione formale o rivoluzione sostanziale?*, in *Gruppo di Pisa - La Rivista*, 2, 2020, 43-60.

re»¹¹³; gli effetti delle nuove regole non paiono però del tutto soddisfacenti (se ne dirà nell'ultimo paragrafo).

La riforma regolamentare di Palazzo Madama del 2017 non ha però aggiunto o modificato norme in materia di componenti politiche del gruppo misto: al di là dell'art. 156-*bis*, comma 1 r.S. – che dal 1988 prevede che «[i] Presidenti dei Gruppi parlamentari, a nome dei rispettivi Gruppi, ed i rappresentanti delle componenti politiche del Gruppo misto, possono presentare non più di una interpellanza di Gruppo al mese», riferendosi alle sole interpellanze con procedimento abbreviato – si conferma la situazione di «vera e propria *vacatio*, tanto più se raffrontat[a] con l'analitica disciplina prevista dal Regolamento della Camera»¹¹⁴.

La prassi di impiegare i nomi dei rispettivi partiti, delle liste di elezione o altre diciture come “etichette” è consolidata al Senato¹¹⁵; non è mai però davvero iniziato l'*iter* per “codificarle” nel regolamento, anche per il numero dimezzato di membri dell'assemblea rispetto alla Camera (ciò, *ex se*, avrebbe reso improponibile mutuare la disciplina del regolamento di Montecitorio semplicemente riducendo della metà la consistenza minima richiesta per i due tipi di componente politica)¹¹⁶. Ciò non impedisce che singoli membri del gruppo misto o un certo numero di questi possano decidere di costituire una componente politica in quel gruppo: la prassi, sul calco del procedimento seguito alla Camera, prevede che le persone interessate rivolgano alla Presidenza la richiesta di costituire la componente, presumendo che la decisione spetti alla stessa persona che riveste il ruolo di Presidente del Senato. Non si può essere più precisi poiché, per la mancata normazione nel regolamento delle componenti politiche, la prassi legata a queste appare connotata da un alto grado di “non-formalità”¹¹⁷.

¹¹³ Così L. BARTOLUCCI, *I gruppi parlamentari nella XVII Legislatura: cause e conseguenze della loro moltiplicazione*, in *Osservatorio sulle fonti*, 2, 2018, spec. 13.

¹¹⁴ Così la presidente Maria Elisabetta Alberti Casellati in A.P., Senato della Repubblica, XVIII Legislatura, Giunta per il regolamento, in *Boll. Giunte Comm.*, 2 dicembre 2020, 7.

¹¹⁵ A Palazzo Madama i primi riferimenti alle componenti quali “etichette” abbinato al riferimento al gruppo misto, essenzialmente nell'indice dei resoconti, si riscontrano – sempre salvo errore – nella VII Legislatura (prima che a Montecitorio dunque): ciò significa che nel 1988, quando fu introdotto l'art. 156-*bis* nel regolamento del Senato, l'esperienza delle componenti politiche del gruppo misto era già ben nota e praticata.

¹¹⁶ Si consideri però la proposta di Mauro Fabris (Udeur) – A.P., Senato della Repubblica, XIV Legislatura, doc. II, n. 10 – che prevedeva componenti “maggiori” (di almeno tre senatori) e “minori” (in numero inferiore, purché rappresentanti un partito che avesse presentato candidature alle ultime elezioni) e quella delle minoranze linguistiche (di almeno tre persone) e riproduceva un regime di tempi, risorse e partecipazioni affine a quello della Camera. Soluzioni diverse si sono proposte in seguito: A.P., Senato della Repubblica, XV Legislatura, doc. II, n. 18 (Formisano, Idv) delineava componenti di almeno tre membri e rappresentanti un soggetto politico che aveva partecipato alle elezioni (per la componente delle minoranze linguistiche bastavano due senatori); A.P., Senato della Repubblica, XVI Legislatura, doc. II, n. 18 (Antonino Caruso, Pdl), oltre a rendere più gravosa la formazione dei gruppi prevedeva la possibilità di formare – oltre alla componente delle minoranze linguistiche – compagini di almeno cinque persone o che rappresentassero un partito presentatore di liste in almeno cinque regioni. Nessuna di queste proposte fu accolta nel tentativo di riforma organica del regolamento (doc. II, n. 29, proponenti Luigi Zanda e Gaetano Quagliariello), mentre la proposta n. 12 dell'Idv precisava che «Non è ammessa la costituzione di componenti politiche interne ai gruppi parlamentari». Nella XVII Legislatura, infine, visti i tentativi volti a scorgiare la frammentazione parlamentare, nessuna proposta ha riguardato l'introduzione delle componenti del gruppo misto.

¹¹⁷ Lo dimostra, tra l'altro, il fatto che – limitando l'analisi alla legislatura precedente e a quella attuale – nei resoconti di seduta le componenti politiche del gruppo misto sono indicate accanto alle senatrici e ai senatori che vi aderiscono, ma il resoconto stenografico non dà mai conto della costituzione di tali componenti, del loro cambio di nome o della loro cessazione. In aula le loro vicende non trovano quindi spazio: c'è consapevolezza

Assai di recente, peraltro, la questione è stata sottoposta – per la prima volta, almeno in questa legislatura – alla Giunta per il regolamento, per tentare di chiarire quali siano le condizioni per costituire una componente politica del gruppo misto, pur alla luce dello spirito che ha guidato la riforma regolamentare del 2017 nella parte relativa ai gruppi: se in passato la costituzione delle componenti del gruppo misto «risultava pressoché automatica»¹¹⁸, senza chiedere presentazioni di candidature precedenti o la corrispondenza della componente a un soggetto politico esistente¹¹⁹, ora parrebbe richiesta più aderenza alle reali partecipazioni elettorali, sempre nell'idea di contenere o scoraggiare la frammentazione¹²⁰. La questione, tuttavia, resta ancora non definita: non sono bastate tre sedute della Giunta a definire i criteri per ammettere la costituzione di una componente del gruppo misto, specie se il soggetto politico che tale componente dovrebbe rappresentare non pare avere partecipato alle ultime elezioni del Senato¹²¹; la scelta di coinvolgere la Giunta del regolamento in questa vicenda

dell'esistenza delle componenti, ma è come se le loro vicende non rilevassero visto che il regolamento quasi non se ne occupa.

¹¹⁸ Così Roberto Calderoli in A.P., Senato della Repubblica, XVIII Legislatura, Giunta per il regolamento, in *Boll. Giunte Comm.*, 27 gennaio 2021, 9.

¹¹⁹ Lo dimostrano, per la XVII Legislatura, le componenti Gruppo azione popolare - Gruppo azione partecipazione popolare, Liguria civica, Italia lavori in corso, Federalismo autonomie e libertà (nucleo di Fare!), oltre al citato caso di Insieme per l'Italia (v. nota n. 27); nella XVI Legislatura non erano legati ad alcuna partecipazione elettorale precedente (neanche indiretta, mediante il concorso ad altre liste) lo Sud, Alleanza per l'Italia, Verso Nord, i Popolari di Italia domani, Partecipazione democratica, Futuro e libertà per l'Italia, Siamo gente comune - Movimento territoriale, Diritti e libertà. Osservazioni analoghe riguardano le legislature precedenti, anche se non si ritiene opportuno passarle in rassegna; già negli anni '70 e '80, comunque, la stessa componente degli Indipendenti di sinistra - Sinistra indipendente si costituiva senza bisogno di partecipazioni elettorali pregresse.

¹²⁰ Così Loredana De Petris, presidente del gruppo misto: se in passato la costituzione delle componenti politiche «si risolveva [...] in una semplice dichiarazione alla Presidenza, anche da parte di un solo senatore», la riforma del 2017 aveva per lei «modificato l'impostazione complessiva anche per il riconoscimento delle componenti politiche del Gruppo Misto» (A.P., Senato della Repubblica, XVIII Legislatura, Giunta per il regolamento, in *Boll. Giunte Comm.*, 2 dicembre 2020, 4-5). Non aveva creato problemi la formazione delle componenti Liberi e Uguali, Psi-Maie-Usei (poi Psi-Maie, poi cessata e sostituita dalla componente Maie, dal 2021 Maie - Italia23), Psi e Più Europa con Emma Bonino (ora +Europa - Azione), per l'evidente collegamento con le liste presentate alle ultime elezioni; per la componente Idea e Cambiamo si era ritenuto che il concorso di Idea (con tanto di atto notarile, si legge nel resoconto) alla fondazione di Noi con l'Italia, insieme all'elezione in un collegio uninominale di Gaetano Quagliariello, fosse sufficiente a rendere accoglibile la richiesta; sempre dalle parole di De Petris in Giunta si apprende che «vi sono state, alcuni mesi fa, ulteriori richieste di costituzioni di componenti politiche che alla luce delle [...] più restrittive disposizioni in vigore non sono state [...] prese in considerazione» (*ibidem*).

¹²¹ La questione era sorta dopo le richieste – ora non più attuali – di costituzione di componenti nel gruppo misto, giunte alla Presidenza, da parte di due senatrici elette col Movimento 5 Stelle, Tiziana Drago e Paola Nugnes: loro avevano dichiarato di rappresentare rispettivamente Alternativa popolare e Rifondazione comunista. Il primo partito aveva «visibilmente» partecipato al voto del 2018 (lo si dirà parlando della componente Popolo protagonista sorta alla Camera), il secondo aveva solo concorso alla formazione delle liste di Potere al popolo!, pur avendo avuto «un indubbio rilievo nella storia politica del Paese» (così Alberti Casellati). Stante la citata *vacatio* del regolamento sulle componenti e suggerita dalla Presidente l'idea di bilanciare tra lo spirito anti-frammentazione della riforma del 2017 «e la possibilità di consentire nell'ambito del Gruppo Misto forme di distinzione sotto il profilo strettamente politico» (senza effetti sulle attività del Senato), si discute dell'opportunità di applicare per analogia alle componenti l'art. 14, comma 4 r.S., valutando se considerare il primo periodo della disposizione (che esige la partecipazione alle elezioni e l'elezione di senatori) o il terzo/penultimo periodo (che chiede solo la corrispondenza dell'articolazione a «a singoli partiti o movimenti politici che si siano presentati alle elezioni uniti o collegati» e non anche l'elezione, se si evita la lettura sistematica con il primo periodo voluta da parte della dottrina). Per il dibattito v. A.P., Senato della Repubblica, XVIII Legislatura, Giunta per il regolamento, in *Boll. Giunte Comm.*, 2 dicembre 2020, 3 ss.; 27 gennaio 2021, 3 ss.; 17 marzo 2021, 3 ss. La discussione dovrà proseguire, perché nell'ultima seduta si è deciso di rinviare ancora la definizione dei criteri, su richiesta di Gianluca Perilli (M5S), per trovare un «orientamento condiviso», considerando pure che una delle richieste di

dev'essere stata dettata, tra l'altro, dagli effetti "esterni" connessi alla presenza qualificata in Parlamento, a partire dalla possibilità di chiedere l'iscrizione al Registro dei partiti politici e di ottenere l'accesso alle provvidenze pubbliche regolate dal d.l. n. 149/2013.

Alla Camera nulla è cambiato nelle regole sul gruppo misto: nei primi tre anni della XVIII Legislatura si sono formate compagini inquadrabili in vari scenari. Oltre a quella riferita alle minoranze linguistiche¹²², dopo il voto sono state autorizzate cinque componenti legate a liste che avevano ottenuto eletti: una – Liberi e Uguali¹²³ – includeva oltre dieci membri ed è cessata una volta autorizzato il gruppo; le altre – Noi con l'Italia¹²⁴, Civica Popolare - Ap - Psi - Area civica¹²⁵, +Europa - Centro democratico¹²⁶, Maie - Movimento associativo italiani all'estero¹²⁷ – sono sorte come componenti "minori", con almeno tre membri (anche se la consistenza a volte è variata in modo rilevante) e in rappresentanza di un soggetto partecipante alle elezioni.

Tra il 2019 e il 2020, invece, sono nate due compagini "minori" formate da elette ed eletti con la lista del Movimento 5 Stelle e che, in corso di legislatura, hanno dato luogo a nuovi progetti politici, più o meno formalizzati: ognuna delle due componenti è sorta grazie alla dichiarazione di rappresentanza rilasciata da un partito partecipante alle elezioni del 2018.

nuove componenti era venuta da L'Alternativa c'è, cioè dagli espulsi dal M5S (all'inizio l'Italia dei valori – che nel 2018 aveva partecipato al cartello Civica popolare – aveva dichiarato che la componente l'avrebbe rappresentata, poi ha ritirato la rappresentanza). Calderoli ha però invitato a « chiarire la portata applicativa delle disposizioni in via generale ed astratta », evitando che l'interpretazione del regolamento sia « influenzata dal carattere contingente delle singole richieste pervenute ».

¹²² Autorizzata il 28 marzo 2018.

¹²³ Autorizzata il 28 marzo 2018 (sull'autorizzazione del gruppo v. nota n. 24).

¹²⁴ Autorizzata il 29 marzo 2018; il 15 maggio 2018, dopo l'adesione di Eugenio Sangregorio, *leader* dell'Unione sudamericana emigrati italiani, la componente è mutata in Noi con l'Italia - Usei, per poi divenire il 12 dicembre 2019 Noi con l'Italia - Usei - Alleanza di centro (con l'arrivo di Vittorio Sgarbi). Il 18 dicembre 2019 la denominazione è ulteriormente cambiata in Noi con l'Italia - USEI - Cambiamo! - Alleanza di centro dopo l'adesione di coloro che rappresentavano Cambiamo!, il partito fondato da Giovanni Toti (usciti dalla componente creata con 10 volte meglio, come si dirà); il loro successivo abbandono ha portato, il 17 febbraio 2021, al nome ora in uso (Noi con l'Italia - Usei - Rinascimento Adc, specificando il partito di Sgarbi, che rappresenta ancora anche Adc di Pionati).

¹²⁵ Autorizzata il 3 aprile 2018 e formata dalle quattro persone elette che si riferivano a Civica popolare (nello specifico ad Alternativa popolare), al Psi e ad Area civica; dopo l'uscita di tre membri su quattro, il 23 settembre 2019 la componente è cessata.

¹²⁶ Autorizzata il 3 aprile 2018; per le vicende della componente, su cui si tornerà, v. le note nn. 2 e 4.

¹²⁷ Autorizzata il 20 aprile 2018: la componente si è formata grazie alla presenza di Mario Borghese (unico eletto del Maie alla Camera) e all'adesione dall'inizio di cinque deputate e deputati che avevano ottenuto l'elezione con il Movimento 5 Stelle ma non avevano aderito al rispettivo gruppo perché sospesi o espulsi; il 29 novembre 2018 la denominazione è mutata in Maie - Movimento associativo italiani all'estero - Sogno Italia, dando visibilità al soggetto politico riferito *in primis* a Caiata. Il 18 febbraio 2019 il Maie ha revocato la dichiarazione di rappresentanza della componente, che è dunque cessata, ricostituita il giorno dopo con tre membri e legata solo a quel partito (come Maie - Movimento associativo italiani all'estero); poco dopo il sostegno del Partito socialista italiano al governo Conte-*bis*, l'ingresso nella componente del socialista Fausto Longo è stato segnato dal cambio di nome (il 27 gennaio 2021) in Maie - Movimento associativo italiani all'estero - Psi. Da ultimo, il 15 febbraio 2021, in armonia con il gruppo senatoriale cui aderisce il Maie, la denominazione è stata mutata in « Europeisti - Maie - Psi ».

Il primo caso, legato alla componente Sogno Italia - 10 volte meglio¹²⁸, è stato il più discusso. *In primis*, la costituzione della componente era stata concessa grazie al “sostegno tecnico” di una forza politica – 10 volte meglio – che aveva presentato liste in alcune regioni, ottenendo lo 0,11% dei voti a livello nazionale, ma di cui molte persone a un anno dal voto avevano perso il ricordo¹²⁹. In secondo luogo, non risultava aver aderito alla formazione “beneficiante” alcuno dei membri alla componente (né quelli in origine riferibili a Sogno Italia, né coloro che in seguito si sono detti rappresentanti di Cambiamo!); si era così di fronte al primo caso di componente “eterocostituita” della XVIII Legislatura¹³⁰, dopo quelli dei mandati parlamentari precedenti. Infine, il 18 dicembre 2019 il Presidente della Camera ha annunciato lo scioglimento della componente stessa, avendo ricevuto una lettera con cui il presidente e legale rappresentante di 10 volte meglio comunicava «di voler revocare dalla medesima data il consenso ad essere rappresentato dalla componente politica del gruppo parlamentare Misto “Cambiamo! - 10 Volte Meglio”»¹³¹: oltre che “eterocostituita”, la componente è apparsa pure “eterosciolta”, dovendo tanto la sua genesi quanto la sua estinzione a un soggetto esterno alle Camere, ben lontano dalle condizioni che avrebbero permesso di eleggere anche solo un rappresentante¹³². Si tratta in effetti di un caso limite, non troppo diverso da altri già visti¹³³ (e comunque considerato negativamente da chi lamenta la labilità dei collegamenti tra componente ed esiti delle elezioni), ma qui reso evidente dal quasi certo doppio intervento esterno che ha influito sull’esistenza di un’articolazione parlamentare e, pure se in modo mediato, sull’esercizio del mandato delle singole persone aderenti alla compagine¹³⁴.

¹²⁸ Autorizzata il 18 aprile 2019, l’11 settembre 2019 ha cambiato nome in Cambiamo! - 10 volte meglio dopo l’adesione di Caiata a Fratelli d’Italia e l’ingresso nella componente di altri quattro eletti in Forza Italia, in rappresentanza del partito di Toti (i quali permisero alla compagine di non perdere la consistenza minima). La componente, come si vedrà, è cessata il 17 dicembre 2019 dopo la revoca della rappresentanza di 10 volte meglio.

¹²⁹ In effetti, la formazione – fin dalla presentazione del contrassegno al Ministero dell’interno – era sconosciuta a molte persone; alla prova dei fatti, tuttavia, va detto che le sue liste, presenti solo in alcuni collegi plurinominali, hanno ottenuto più voti di formazioni note su scala nazionale per la pubblicità avuta in periodo elettorale (come la Lista del popolo per la Costituzione, di Antonio Ingroia e Giulietto Chiesa) o per aver potuto presentare liste in tutta l’Italia senza firme (come il Pri, in forza di un accordo con Ala, presente in Parlamento).

¹³⁰ Sul quale v. S. CURRERI, *Una componente politica*, cit.

¹³¹ A.P., Camera dei deputati, XVIII Legislatura, 18 dicembre 2019, sed. n. 280, res. sten., 17; i membri residui della componente hanno chiesto e ottenuto di aderire alla componente Noi con l’Italia - Usei - Alleanza di centro, da quel momento integrata con il nome del partito guidato Toti.

¹³² V. l’analisi di S. CURRERI, *Il gruppo politico etero-costituito*, cit. L’autore ha cercato di sapere se il legale rappresentante di 10 volte meglio fosse uno degli ex membri della componente, chiedendo di conoscere il mittente della lettera citata in aula dal Presidente: ha così interpellato gli uffici competenti della Camera (prima ricevendo «un cortese ma deciso rifiuto ritenendosi la lettera in questione documento riservato e privato», poi non ottenendo risposta alle richieste formali indirizzate all’Ufficio Prerogative) quanto lo stesso presidente Fico, senza esito.

¹³³ Si pensi al caso della componente Ecologisti democratici sorta nel 2005 per dare rilievo alla Democrazia cristiana (per le autonomie), o alle componenti sorte in seguito grazie a partiti come Lega Sud Ausonia, Pli e Ppa.

¹³⁴ Colpisce pure che la revoca della rappresentanza sia arrivata pochi giorni dopo l’iscrizione di 10 volte meglio nel Registro dei partiti politici, all’esito di un *iter* che di certo l’essere rappresentati alla Camera ha agevolato; per correttezza, però, si ricorda che anche l’aver presentato liste alle elezioni politiche era sufficiente per chiedere e ottenere l’iscrizione (mentre la presenza in Parlamento è più utile per accedere alle provvidenze pubbliche).

Meno problemi ha prodotto l'autorizzazione della componente Popolo protagonista - Alternativa popolare, costituita grazie alla rappresentanza di Alternativa popolare: essa aveva partecipato alle elezioni del 2018 inserendo il suo simbolo nel contrassegno di Civica popolare¹³⁵. Il caso appare meno delicato, sia perché Ap aveva già partecipato a una componente (poi cessata), sia perché da settimane uno dei membri della nuova compagine aveva dichiarato l'avvio di una collaborazione con il partito che era stato fondato alla fine del 2013 con il nome di Nuovo centrodestra¹³⁶. Nonostante ciò, non sono mancate le obiezioni di chi correttamente si attenderebbe che una componente sia espressione del partito che ne consente la formazione (e non rivesta il ruolo di semplice rappresentante "di diritto privato")¹³⁷; a ciò va aggiunto che la compagine ha conosciuto vicende non lineari, andando incontro allo scioglimento per perdita del requisito numerico per poi essere ricostituita alcuni giorni dopo¹³⁸.

Quanto a questi primi tre mesi del 2021, si registra il sorgere di due componenti politiche del gruppo misto. La prima – L'Alternativa c'è, autorizzata il 23 febbraio 2021 – è del tutto in linea con il dettato regolamentare, includendo fin dall'inizio oltre dieci membri (provenienti, com'è noto, dal gruppo del MoVimento 5 Stelle). La seconda, Facciamo Eco – Federazione dei Verdi, rappresenta a suo modo un altro caso di componente politica "eterocostituita", per giunta con il numero minimo di membri: alla conferenza stampa di presentazione, infatti, le tre persone che hanno chiesto di far sorgere la compagine¹³⁹ hanno dichiarato che questa ha visto «la luce grazie alla collaborazione dei Verdi italiani» (forza che, con il Psi e Area civica, nel 2018 aveva concorso alla lista Italia Europa Insieme, senza ottenere alcun eletto) e che al momento non si è parlato della loro iscrizione al partito, anche se si è precisato che si è instaurato un progetto di collaborazione tra la componente Facciamo Eco, la Federazione dei Verdi e il Gruppo verde al Parlamento europeo.

¹³⁵ La componente è stata autorizzata il 6 maggio 2020; si segnala che, oltre a partecipare alle elezioni, Ap aveva pure eletto in un collegio uninominale il deputato Gabriele Toccafondi, poi passato a Italia viva.

¹³⁶ Già l'8 marzo 2020 Gianluca Rospi ha annunciato di aver «deciso di collaborare insieme ad Alternativa Popolare per la costruzione di una nuova casa per i moderati e i popolari»; la dichiarazione di rappresentanza di Ap è stata firmata da Paolo Alli, presidente e legale rappresentante dopo le dimissioni di Angelino Alfano.

¹³⁷ S. CURRERI, *Una nuova componente politica etero-costituita: il caso di Popolo Protagonista-Alternativa Popolare*, in *laCostituzione.info*, 3 giugno 2020, <http://www.lacostituzione.info/index.php/2020/06/03/una-nuova-componente-politica-etero-costituita-il-caso-di-popolo-protagonista-alternativa-popolare/> (come si è visto, però, Ap aveva ottenuto un eletto, benché avesse abbandonato quel partito e non fosse membro di questa componente).

¹³⁸ Il 5 ottobre 2020, dopo l'uscita di due fondatori della componente e l'ingresso determinante del socialista Fausto Longo, la componente ha mutato nome in Popolo protagonista - Alternativa popolare (Ap) - Partito socialista italiano (Psi); quando Longo è fuoriuscito, il 26 gennaio 2021, la componente è cessata, perché composta da due soli membri. Costoro (Rospi e Fabiola Bologna) il 10 febbraio 2021 sono stati autorizzati a (ri)costituire la componente Popolo protagonista - Ap con il deputato Giorgio Silli; quando (il 16 Febbraio) hanno aderito alla compagine sette deputati, inclusi quelli che ora rappresentano Cambiamo!, il nome è mutato in Cambiamo! - Popolo protagonista, senza riferimenti ad Alternativa popolare (non necessari, essendo stata raggiunto il numero di dieci membri; torneranno però utili in caso di defezioni che riportino la consistenza sotto quella quota).

¹³⁹ Si tratta di tre deputate e deputati che hanno ottenuto l'elezione con tre soggetti politici diversi: Rossella Muroni con Liberi e Uguali, Alessandro Fusacchia con +Europa, Lorenzo Fioramonti con il MoVimento 5 Stelle.

Vale la pena tuttavia fare un passo indietro, alla fine del 2020, e riprendere il caso riferito all'inizio del contributo: l'autorizzazione della componente «Azione-+Europa-Radicali Italiani», resa possibile dall'adesione di Riccardo Magi, eletto in un collegio uninominale in rappresentanza della coalizione di cui era parte +Europa, tuttora rappresentante del partito in Parlamento¹⁴⁰; a sua volta, Magi ha voluto affiancare al nome di Azione (che accomuna gli altri membri della compagine) quello di Radicali italiani, di cui fa tuttora parte¹⁴¹.

L'interesse per la vicenda sta nel rapporto tra +Europa e Centro democratico: si sa che l'accordo con Cd (presente alla Camera con un gruppo nel 2017) aveva consentito a +Europa di presentare le proprie liste senza raccogliere le firme e di determinare le candidature dei collegi uninominali con le altre forze della coalizione di centrosinistra sino all'ultimo giorno utile; si sa pure che alla fine di settembre 2019 Centro democratico, non condividendo la scelta di +Europa e di Emma Bonino (eletta per +Europa al Senato) di porsi all'opposizione del secondo governo di Giuseppe Conte¹⁴², aveva deciso su proposta di Bruno Tabacchi di abbandonare il progetto di +Europa (revocando l'uso del proprio simbolo) e di proseguire in autonomia il suo percorso¹⁴³. I nomi delle due forze politiche hanno convissuto nella stessa componente fino al 24 novembre 2020, quando Centro democratico ha mutato la denominazione della compagine (mantenendo il riferimento a Cd, per restare in vita come componente "minore") e Magi ha portato quello di +Europa (e di Radicali italiani) nella sua nuova componente: da quando vige l'attuale sistema elettorale è il primo caso in cui entrambe le parti di un contrassegno composito consentono a componenti "minori" del gruppo misto di esistere¹⁴⁴; +Europa, peraltro, deve il suo potere costitutivo di componente proprio all'ex "compagno di strada" Centro democratico, senza il quale non avrebbe presentato la lista (ed eletto due deputati e una senatrice)¹⁴⁵.

¹⁴⁰ Ciò non era scontato: Radicali italiani – tra i soggetti costituenti di +Europa, quando Magi era segretario di Ri – dal 2019 ha scelto di non essere un soggetto federato a +Europa, mantenendo la sua autonomia.

¹⁴¹ Si noti che la componente +Europa - Centro democratico già il 22 novembre 2019 aveva cambiato nome in Centro democratico - Radicali italiani - +Europa (cosa che ha permesso a Radicali italiani di iniziare il procedimento di iscrizione al Registro dei partiti politici, completato il 4 dicembre di quello stesso anno).

¹⁴² Sul passaggio v. A. LAURO, *La declinazione del sistema parlamentare italiano nella XVIII Legislatura. Il mutamento della maggioranza governativa e la conferma del Presidente del Consiglio*, Bari, Cacucci, 2020.

¹⁴³ V. la nota *Centro democratico, inaccettabile scelta opposizione* del 27 settembre 2019, leggibile all'indirizzo <https://www.ilcentrodemocratico.it/2019/09/27/centro-democratico-inaccettabile-scelta-opposizione/>.

¹⁴⁴ Tale "moltiplicazione" sembra dipendere dal fatto che l'art. 14, comma 5 r.C. non cita il conseguimento di eletti, mentre la creazione di gruppi con meno di venti membri ex art. 14, comma 2 r.C. consentirebbe, anche in caso di contrassegno composito, a un solo gruppo di fruire della deroga (in rappresentanza del cartello elettorale o di uno dei soggetti politici federati). Così S. CURRERI, *Considerazioni critiche*, cit., 8; v. pure ID., *L'ultimo strappo*, in *laCostituzione.info*, 19 febbraio 2021, <https://www.lacostituzione.info/index.php/2021/02/19/lultimo-strappo/> (con riguardo a possibili formazioni di più gruppi al Senato per il tramite di vari partiti federati in "listematrioska").

¹⁴⁵ Tale "gioco incrociato" di esenzioni e deroghe, peraltro, a chi ha passione per le spigolature elettorali richiama – con le dovute differenze – una situazione del febbraio 1992. Prima del voto politico, Marco Pannella propose al Partito radicale – che, dopo il congresso del 1988, non avrebbe più partecipato alle elezioni «in quanto tale e con il proprio simbolo» – di presentare una lista (la futura Lista Marco Pannella): per non dover raccogliere le sottoscrizioni, si sarebbe inserito nel contrassegno il simbolo della lista Antiproibizionisti sulla droga, premiata da un eletto alle elezioni europee del 1989. A poche ore dalla scadenza del termine per depositare i contrassegni al Viminale, la Lista Referendum - Sì guidata da Massimo Severo Giannini (e con vari candidati del Pr) capì che non avrebbe raccolto tutte le firme necessarie e si rivolse al Partito radicale, che aveva a sua volta diritto all'esenzione essendo presente in Parlamento: l'appello fu raccolto e la Lista Referendum inserì nel contrassegno

L'ultimo caso citato, dunque, pur essendo del tutto *secundum legem* (e meno delicato rispetto a quelli già visti), per le sue peculiarità politiche ha delineato un'altra situazione singolare, che arricchisce la galleria delle situazioni ipotizzabili all'interno del gruppo misto della Camera, applicando le norme (e, a monte, interpretando le disposizioni) introdotte nel 1997 per far emergere le soggettività politiche di quel gruppo e renderlo meno ingestibile. Intenti lodevoli, ma che non sempre hanno fatto il bene dell'istituzione parlamentare e della democrazia¹⁴⁶.

5. Quali componenti (e quali gruppi) dopo la riduzione dei membri di Camera e Senato?

Ripercorse la teoria e la prassi delle componenti politiche del gruppo misto alla Camera (e dell'analoga fattispecie praticata al Senato), appare opportuno interrogarsi sul destino di tali articolazioni nel Parlamento dalla prossima legislatura, la prima a fare i conti con la riduzione del numero di deputati e senatori prevista dalla legge costituzionale 19 ottobre 2020, n. 1.

Già prima che si celebrasse – il 20 e il 21 settembre 2020 – il referendum che, col suo esito positivo, ha consentito la promulgazione della riforma costituzionale¹⁴⁷, si era ragionato sugli adattamenti che il ridotto numero di deputati e senatori avrebbe consigliato o richiesto. Oltre a immaginare interventi su norme costituzionali¹⁴⁸ e di legge (incluse le modifiche alle norme elettorali¹⁴⁹), è del tutto ragionevole – anzi, ci si sente di dire che è necessa-

la corolla della rosa, parte del simbolo con cui il Pr aveva ottenuto parlamentari nel 1987 (rosa nel pugno abbrunata). I due contrassegni includevano la stessa corolla della stessa rosa (con poche differenze grafiche), ma l'esenzione veniva da due soggetti diversi – gli Antiproibizionisti e il Partito radicale – pur collegati (v. G. MAESTRI, *Senza Rosa e senza Pugno? Considerazioni giuridico-simboliche sulla presenza elettorale dei radicali in Italia*, in *Nomos - Le attualità nel diritto*, 1, 2016, 15). Fu un'altra storia di benefici raddoppiati e interdipendenti, pur ottenuti in circostanze diverse.

¹⁴⁶ Evoca senza mezzi termini l'immagine delle «strade per l'inferno [...] lastricate di buone intenzioni» S. CURRERI, *Il gruppo politico etero-costituito*, cit.

¹⁴⁷ Tra i molti contributi, v. almeno F. BIONDI DAL MONTE, E. ROSSI, *Una riforma costituzionale per aggregare e legittimarsi*, in *Quad. cost.*, 3, 2020, 507-526; M. MANETTI, *La riduzione del numero dei parlamentari e le sue ineffabili ragioni*, ivi, 527-542; A. TORRE, *Meno siamo, meglio stiamo? Il numero dei parlamentari fra quantità e qualità della rappresentanza*, ivi, 543-557; gli interventi al webinar *I numeri nelle funzioni del Parlamento. Riduzione dei parlamentari e organizzazione delle Camere* (25-26 giugno 2020), in *Forum Quad. cost.*, 3, 2020, 191 ss.; gli scritti in E. ROSSI (a cura di), *Meno parlamentari, più democrazia? Significato e conseguenze della riforma costituzionale*, Pisa, Pisa University Press, 2020. V. pure le memorie post-audizioni sui disegni di legge costituzionale in tema di riduzione dei parlamentari, nelle pagine del sito del Senato dedicate alla I Commissione.

¹⁴⁸ Come le revisioni costituzionali sull'elettorato attivo e passivo, sul superamento della base regionale per l'elezione del Senato e sul numero dei delegati regionali per l'elezione del Presidente della Repubblica, nonché sul sistema di garanzie costituzionali.

¹⁴⁹ Alle quali si è parzialmente già fatto fronte con la legge n. 51/2019, che ha reso applicabile le norme elettorali seguite all'intervento della legge n. 165/2017 anche al numero ridotto di deputati e senatori (in proposito v. M. PODETTA, *Il pregio di fondo, e qualche difetto, della legge n. 51 del 2019 (in attesa di una comunque non rinviabile riforma elettorale)*, in *Nomos - Le attualità nel diritto*, 2, 2019 e I. TANTULLI, *La Legge 27 maggio 2019, n. 51: una normativa elettorale applicabile indipendentemente dal numero dei parlamentari. Soluzioni nuove, problemi antichi*, in *Osservatorio AIC*, 5, 2019, 132-152) e il d.lgs. n. 177/2020, che ha ridefinito i collegi di Camera e Senato.

rio – prevedere riforme dei regolamenti parlamentari sotto vari aspetti¹⁵⁰: alcuni di questi inevitabilmente riguardano l’articolazione delle Assemblee in gruppi¹⁵¹, anche in rapporto ad altre scelte cruciali (come sul numero delle Commissioni permanenti, sulla formazione dell’Ufficio/Consiglio di Presidenza, sui *quorum* per attivare vari procedimenti) e ci si dovrà pure interrogare su come organizzare il gruppo misto.

Di certo i requisiti per formare i gruppi delle nuove Camere e le eventuali componenti del gruppo misto dipenderanno molto, oltre che dagli altri aspetti regolamentari da definire¹⁵², dalle norme elettorali da applicare; prima ancora, però, dipenderanno dall’idea di Parlamento che avranno in mente le persone che saranno chiamate a scrivere o a indirizzare le nuove “regole del gioco” parlamentare. Un conto, infatti, è cercare di valorizzare innanzitutto la *representatività* delle Camere, immaginando un “contrappeso” alla riduzione sensibile dei membri: se questi, nel loro complesso, riescono a corrispondere alle scelte del corpo elettorale riducendo il più possibile le distorsioni, la stessa rappresentanza (con il carico di libertà e di responsabilità che porta con sé) può svolgersi in modo più genuino. A ben altri esiti si arriva se si concentrano l’attenzione e gli sforzi soprattutto sull’*efficienza* e sulla *decisione*: anche qui si potrebbe fare leva sull’argomento numerico, con la riduzione (e il relativo parziale sacrificio della rappresentatività) perseguita proprio per decidere “meglio” e più in fretta.

Chi aderisse al secondo orientamento potrebbe non voler ritoccare i requisiti numerici per far sorgere un gruppo: potrebbero formare gruppi e fruire dei relativi vantaggi solo i partiti o le aggregazioni elettorali capaci di ottenere almeno il 5% dei seggi delle rispettive Assemblee (oggi la consistenza minima richiesta corrisponde al 3,17%). Ciò, a seconda del sistema elettorale (e non solo della soglia di sbarramento, espressa o implicita), obbligherebbe elette ed eletti di forze politiche con consensi anche rilevanti a unirsi tra loro in un gruppo o a finire nel gruppo misto, che a quel punto rischierebbe di essere ancora – per dimensioni ed eterogeneità – «un vero e proprio *monstrum*»¹⁵³; la situazione potrebbe aggravarsi esigendo in entrambe le Camere un requisito politico-elettorale per formare i gruppi, così da scoraggiare la frammentazione in corso di legislatura.

In tale scenario, sembrerebbe inopportuno non prevedere la possibilità di articolare il gruppo misto, a meno di volerlo condannare alla totale ingovernabilità (la situazione che aveva preceduto l’introduzione delle componenti stesse); si porrebbe poi il serio problema dell’irrelevanza cui rischierebbero di essere ridotte porzioni non trascurabili del *plenum* parlamentare, specie se individuabili già all’inizio della legislatura (ma anche quelle emerse in

¹⁵⁰ V. le riflessioni in C. TUCCIARELLI, *Il significato dei numeri: riduzione del numero di deputati e senatori e regolamenti parlamentari*, in *Osservatorio sulle fonti*, 1, 2020, 167-186.

¹⁵¹ Cfr. L. GIANNITI, N. LUPO, *Le conseguenze della riduzione dei parlamentari sui Regolamenti di Senato e Camera*, in *Quad. cost.*, 3, 2020, 559-575.

¹⁵² Specie considerando che, nel corso del tempo, si è più volte pensato di legare la consistenza minima dei gruppi al numero delle Commissioni (magari immaginando alla Camera un numero minimo di deputati per i gruppi pari al doppio delle Commissioni e per le componenti “maggiori” pari al numero delle Commissioni stesse).

¹⁵³ Così si esprimeva M. VOLPI, *Crisi della rappresentanza politica e partecipazione popolare*, in N. Zanone, F. Biondi (a cura di), *Percorsi e vicende attuali*, cit., 119-130, spec. 124 (il giudizio negativo dell’autore sembrava però riferito soprattutto al transfughismo che aveva affollato quel gruppo e avrebbe continuato a farlo in seguito).

seguito per scissione meriterebbero attenzione), a meno di aggregazioni «per inerzia» di compagini affini in un solo gruppo¹⁵⁴, auspicabili ma non scontate.

Chi invece avesse a cuore *in primis* la rappresentatività delle Camere potrebbe invece essere più portato a rendere meno esigenti i requisiti numerici per fondare i gruppi, magari riducendoli in proporzione alla diminuzione dei seggi: potrebbe essere opportuno ridurre la consistenza minima di un gruppo a 13 (o a 12, senza arrotondamento) per la Camera e a 6 per il Senato¹⁵⁵. Ciò consentirebbe di evitare unioni artificiali tra rappresentanze di partiti teoricamente affini (ma in concreto non integrabili) e di prevenire inopportuni affollamenti del gruppo misto. Circa quest'ultimo, è oggettivamente improbabile che a Palazzo Madama si voglia adottare per un'assemblea di almeno 200 membri una disciplina simile a quella di Montecitorio, non essendo ciò accaduto in questi anni col *plenum* di almeno 315 persone¹⁵⁶; relativamente alla Camera invece è necessario ragionare, cercando di nuovo di realizzare «un accorto equilibrio»¹⁵⁷ tra la previsione di un unico gruppo misto (e il legittimo intento di voler privilegiare le forze politiche in grado di costituire gruppi propri) e la sua disomogeneità politica.

Sembrerebbe ragionevole e rispondente a un beneficio soprattutto per l'istituzione prevedere la possibilità di formare componenti politiche di almeno sei membri; la scelta di indicare o meno un requisito politico-elettorale per la loro formazione sarebbe legata tanto all'eventuale simmetria con ciò che si è stabilito per i gruppi parlamentari (se, in particolare, si decidesse di introdurre tale requisito per i gruppi, potrebbe essere ragionevole chiederlo pure per queste componenti), quanto alla decisione sul mantenimento delle componenti "minori". Queste ultime sono apparse come il punto debole dell'equilibrio citato, oltre che oggetto di una palese eterogeneità dei fini: nate per dare una posizione qualificata a forze politiche che avevano partecipato alle ultime elezioni riuscendo comunque a eleggere almeno tre deputati (grazie alle candidature nei collegi uninominali), si sono via via trasformate in un mezzo per concedere visibilità e benefici a partiti nati dopo le elezioni o a compagini parlamentari non trasformatesi in partiti (come emerso in vari casi).

Volendo adeguare l'istituto della componente "minore" ai nuovi numeri della Camera, riducendo la consistenza minima da tre a due membri, non servirebbe mettere alla prova la regola per capire che, senza modifiche al requisito politico-elettorale, si avrebbe un potenziale strumento di "polverizzazione" del gruppo misto: questo a quel punto potrebbe trasformarsi

¹⁵⁴ Così L. GIANNITI, N. LUPO, *Le conseguenze*, cit., 566 ss.

¹⁵⁵ Si tratta di numeri non sufficienti neanche alla Camera a coprire un aderente tutte le Commissioni permanenti, a meno di non ridurre la quantità di quegli organi. 13 membri, peraltro, alla Camera rispetterebbero la proporzione adottata dal Parlamento europeo (per formare un gruppo servono almeno 23 eletti su un totale di 705).

¹⁵⁶ Eppure eventuali maggiori difficoltà nel formare i gruppi – non risolte con l'aggregazione di due o più forze nello stesso gruppo, con la denominazione che contenga i nomi dei due soggetti politici, scenario comunque possibile in base al vigente regolamento del Senato – potrebbero far sorgere anche a Palazzo Madama l'esigenza di articolare il gruppo misto, dando consistenza non solo politica alle componenti attualmente praticate.

¹⁵⁷ Così si era espresso G. ROLLA, *Riforma dei regolamenti parlamentari ed evoluzione della forma di governo in Italia*, in *Riv. trim. dir. pubbl.*, 3, 2000, 593-619, spec. 614.

davvero in una «casa-Arlecchino»¹⁵⁸, composta da “pezze” di due deputati ognuna con la sua dotazione di tempo, spazi e risorse (simili ai monogruppi che i consigli regionali cercano di evitare o limitare). Si tratterebbe indubbiamente di uno scenario ideale per i partiti, per i “partitini parlamentari” che contano su sostegni tecnici esterni, per autrici e autori di commenti arguti e – *ça va sans dire* – per chi appartiene alla categoria dei “malati di politica”; difficile, se non impossibile, trovare invece benefici per l’istituzione parlamentare.

Fatte queste considerazioni, si potrebbero percorrere più strade. Un intervento minimo (ma necessario) dovrebbe riguardare il requisito politico-elettorale per le componenti “minori”, per porre fine all’avvilente pratica delle componenti eterocostituite: i membri di tali componenti dovrebbero cioè realmente riferirsi al partito che ha partecipato alle elezioni¹⁵⁹. Circa il requisito numerico, non sarebbe irragionevole mantenerlo intatto, senza ridurre la consistenza minima da tre membri a due; più difficile sarebbe immaginare di aumentarla, visto che a quel punto ci si avvicinerebbe molto alla quota di sei persone indicata per le componenti “maggiori”). Non è nemmeno da escludere che, per evitare la polverizzazione e far emergere solo forze politiche che “pesino” almeno la metà di un gruppo, si voglia prevedere solo un tipo di componente (da sei membri), con o senza requisito politico-elettorale a seconda della scelta fatta per i gruppi.

In alternativa, poi, si potrebbe sostenere che questi interventi non smetterebbero di far apparire il gruppo misto come fonte infinita di problemi e contraddizioni: si potrebbe allora preferire cancellare direttamente il gruppo misto alla Camera e al Senato, superando l’obbligo di appartenere a un gruppo e la necessità di prevedere il gruppo misto. La soluzione, pur drastica, sarebbe ragionevole e non priva di esempi, primo tra tutti quello del Parlamento europeo: il regolamento all’art. 36 prevede lo *status* dei deputati che non appartengono ad alcun gruppo. Occorre però sapere fin d’ora che servirebbe un grande sforzo dei membri delle Camere per superare «l’ispirazione [...] “gruppo-centrica” della nostra organizzazione parlamentare»¹⁶⁰: in particolare sarebbe necessario stabilire per i parlamentari non

¹⁵⁸ Cfr. R. LUNA, *La casa-Arlecchino dei deputati senza casa*, in *la Repubblica*, 24 dicembre 1996 (al tempo dell’articolo la Giunta per il regolamento della Camera lavorava sul gruppo delle minoranze e non sulle componenti).

¹⁵⁹ Più difficile è immaginare la modifica testuale. Si potrebbe riformulare il secondo periodo dell’art. 14, comma 5 r.C. pensando all’attuale sistema elettorale: «Possono essere altresì formate componenti di consistenza inferiore, purché vi aderiscano deputati, in numero non minore di tre, i quali rappresentino un partito o movimento politico che abbia presentato, anche congiuntamente con altri, liste di candidati ovvero candidature nei collegi uninominali, conseguendo almeno un eletto nei collegi uninominali o plurinominali». Così si otterrebbe almeno di non consentire la nascita di componenti “minori” grazie al sostegno tecnico di forze politiche di scarsissima consistenza, magari presentatrici di una sola lista, limitando la possibilità alle liste (o ai partiti visibilmente presenti nel contrassegno di un cartello elettorale) parte di una coalizione che ha vinto in almeno un collegio uninominale, presupponendo che coloro che vogliono formare la componente di una lista (o di un partito federato in quella lista) coalizzata, ma rimasta sotto la soglia di sbarramento, abbiano ottenuto il loro seggio in un collegio uninominale. Volendo si può anche chiedere che i membri della componente «siano stati candidati nelle liste di un partito o movimento politico che abbia presentato, anche congiuntamente con altri, liste di candidati ovvero candidature nei collegi uninominali», vista la prassi, specie per le liste che rischiano di non superare lo sbarramento, di candidare le loro persone “di punta” sia nei collegi plurinominali sia in quelli uninominali; questo però forse è limitare troppo.

¹⁶⁰ Così R. BIN, *Rappresentanza e Parlamento*, cit., 258 e, di recente, A. CIANCIO, *Il gruppo parlamentare come formazione sociale e la tutela del dissenso dei singoli aderenti*, in *Rivista AIC*, 1, 2020, 616 ss., spec. 617.

iscritti ad alcun gruppo adeguate garanzie per il pieno esercizio del loro mandato (prevedendo ad esempio la disponibilità di strutture e risorse idonee e fissando regole che, tra l'altro, assegnino ai non iscritti quote di posti nelle Commissioni e negli altri organi a composizione proporzionale e non li escludano dagli organi cui partecipano tutti i gruppi).

È opportuno riflettere anche sui partiti sorti in corso di legislatura: è giusto riconoscere loro la possibilità di formare proprie articolazioni parlamentari? Anche qui, dipende dall'idea che si ha del Parlamento. Se si ritiene la rappresentatività di tali assemblee un «valore attivo che “convalida” la rappresentanza, attraverso un confronto continuo con l'inorganica ma ben influente opinione pubblica»¹⁶¹, si può guardare con favore alla possibilità che sorga in aula un gruppo o una componente di persone elette che vogliano fare riferimento a una forza politica nata dopo l'inizio della legislatura, ma strutturatasi prima nella società che in Parlamento, magari dopo aver partecipato alle elezioni europee o regionali¹⁶² e avendo ottenuto almeno un eletto. Se però si valorizza il momento elettorale politico come il solo rilevante per il sistema rappresentativo nazionale¹⁶³, senza considerare elezioni di altro livello (pure non prive di respiro nazionale), è comprensibile che si chieda ai gruppi e alle componenti di corrispondere il più possibile ai soggetti che hanno partecipato alle ultime elezioni politiche (oppure che ciò accada almeno per i primi anni della legislatura, come suggerito da proposte anche recenti).

Di certo sulle modifiche ai regolamenti delle Camere legate alla riduzione degli eletti saranno opportune riflessioni armoniche tra i due rami del Parlamento¹⁶⁴, anche per le norme sulla formazione dei gruppi: tale armonia oggi manca, dopo la riforma che nel 2017 ha riguardato il solo Senato. Il vigente art. 14, comma 4 r.S. ha sì frenato la frammentazione¹⁶⁵ ma non può dirsi che abbia raggiunto in pieno lo scopo: di ciò si dovrebbe tener conto in sede di modifica dei regolamenti, per correggere la stortura e non replicarla alla Camera. È infatti emerso, nell'esperienza concreta, che la disposizione non impedisce il sorgere di nuovi

Nota l'autrice che la Costituzione non richiede l'adesione dei parlamentari ai gruppi: il parlamentare non aderente per la Carta sarebbe «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», senza vedere leso «il principio della pienezza e libertà del mandato parlamentare, garantito dall'art. 67 a tutti gli eletti, i quali [...] 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».

¹⁶¹ A. MANZELLA, *Elogio dell'assemblea*, tuttavia, cit. 11.

¹⁶² Lo stesso d.l. n. 149/2013 consente l'iscrizione al Registro dei partiti politici dopo la partecipazione anche alle elezioni europee e regionali.

¹⁶³ Cfr. P. CARETTI, *I gruppi parlamentari*, cit., 56 ss.

¹⁶⁴ Cfr. l'auspicio di «una profonda e soprattutto coordinata codificazione regolamentare per l'una e per l'altra Camera» nell'*Introduzione* dei curatori a F. BASSANINI, A. MANZELLA (a cura di), *Due Camere, un Parlamento. Per far funzionare il bicameralismo*, Bagno a Ripoli, Passigli, 2017, 14, anche sulla scorta di A. MANZELLA, F. BASSANINI (a cura di), *Per far funzionare il Parlamento. Quarantaquattro modeste proposte*, Bologna, il Mulino, 2007.

¹⁶⁵ Tra il 2018 e il 2020 in aula non sono potuti sorgere “gruppi contenitore” come Coesione nazionale (XVI Legislatura) e Grandi autonomie e libertà (XVII Legislatura) dalla composizione disomogenea e dal nome cangiante. Il gruppo Europeisti - Maie - Centro democratico ha però in parte vanificato i risultati ottenuti fino ad allora. V. i dubbi sulla legittimità della soluzione adottata sui limiti ai gruppi di M. PODETTA, *La nuova disciplina*, cit., 173, 194 ss.

gruppi, anche relativi a forze politiche nate in corso di legislatura, se c'è il sostegno di partiti «che si siano presentati alle elezioni uniti o collegati».

Il primo caso, clamoroso – proprio perché è stato il primo, di fatto aggirando le norme approvate meno di due anni prima, in base alle quali ogni gruppo nato all'inizio o in corso di legislatura avrebbe dovuto «rappresentare un partito o un movimento politico che abbia presentato alle elezioni del Senato propri candidati con il medesimo contrassegno»¹⁶⁶ ha riguardato il gruppo Italia viva - Psi¹⁶⁷. Esso è sorto il 18 settembre 2019 per dare al nuovo partito fondato da Matteo Renzi la dignità (e i benefici) del gruppo, ma – com'è ormai ampiamente noto – questo è stato possibile solo grazie al Partito socialista italiano. Tale formazione aveva concorso allo 0,54% ottenuto dalla lista Italia Europa Insieme (un risultato in effetti piuttosto modesto) e poteva almeno contare sull'elezione – peraltro solo in un collegio uninominale per la coalizione di centrosinistra, non certo per merito del Psi – dell'ex segretario Riccardo Nencini: è stato proprio lui a chiedere di formare la nuova compagine, d'accordo col nuovo segretario del partito sulla decisione di far corrispondere il nuovo gruppo al Psi ex art. 14, comma 4, terzo periodo r.S.

Il secondo caso si è palesato il 26 gennaio 2021 con la creazione del gruppo Europeisti - Maie - Centro democratico, ben più disomogeneo del precedente e non legato a un nuovo partito; la lettera che comunicava la costituzione alla Presidenza, peraltro, non permette di sapere se a fondare la nascita del gruppo sia stato il Maie (che ha eletto Ricardo Merlo)¹⁶⁸, o Centro democratico (cui in Parlamento si richiamava fino a poco prima solo Bru-

¹⁶⁶ Così Zanda (tra i redattori della proposta di riforma) in A.P., Senato della Repubblica, XVII Legislatura, Giunta per il regolamento, in *Boll. Giunte Comm.*, 11 ottobre 2017, 3 (suppl. n. 2). Nella proposta di riforma elaborata dalla Giunta nuovi gruppi in corso di legislatura erano ammessi «solo se risultanti dall'unione di Gruppi già costituiti»; l'approvazione dell'emendamento 1.100 (testo 2) del relatore Calderoli aggiunse le eccezioni dei «Gruppi autonomi, composti da almeno dieci Senatori, purché corrispondenti a singoli partiti o movimenti politici che si siano presentati alle elezioni uniti o collegati» e del gruppo delle minoranze linguistiche. Il punto non fu però illustrato da Calderoli in aula (A.P., Senato della Repubblica, XVII Legislatura, 20 dicembre 2017, sed. n. 919, res. sten., 28).

¹⁶⁷ G. MAESTRI, *Il nuovo gruppo "Psi-Italia viva" al Senato: le falle della riforma "antiframmentazione" del Regolamento*, in *laCostituzione.info*, 19 settembre 2019, <http://www.lacostituzione.info/index.php/2019/09/19/il-nuovo-gruppo-psi-italia-viva-al-senato-le-falle-della-riforma-antiframmentazione-del-regolamento/>; M. PODETTA, *La nuova disciplina*, cit.; U. RONGA, *Partiti personali e vicende dei gruppi parlamentari nell'esperienza recente. Contributo allo studio della XVII e della XVIII Legislatura*, in *Federalismi.it*, 12, 2020, 200-235, spec. 230 ss.

¹⁶⁸ Cfr. S. CURRERI, *Un Parlamento che non sa rispettare le regole che si è dato*, in *laCostituzione.info*, 28 gennaio 2021, <http://www.lacostituzione.info/index.php/2021/01/28/un-parlamento-che-non-sa-rispettare-le-regole-che-si-e-dato/>. La tesi è di certo meritevole di attenzione; non si può trascurare però che il Maie ha presentato le sue candidature ed eletto il proprio senatore nella sola circoscrizione Estero (nelle due ripartizioni americane), là dove non è possibile il collegamento tra liste. L'art. 15, comma 3 r.S., tra le poche eccezioni all'impossibilità di creare nuovi gruppi in corso di legislatura, contempla l'ipotesi tracciata all'art. 14, comma 4, penultimo periodo, che consente il sorgere di gruppi «autonomi, composti da almeno dieci Senatori, purché corrispondenti a singoli partiti o movimenti politici che si siano presentati alle elezioni uniti o collegati»: il contrassegno del Maie non era composito (dunque non ha partecipato "unito") e, come si è detto, non poteva dirsi "collegato" ad altre forze politiche, per cui non pare che i requisiti ex art. 14, comma 4, per. 3 siano qui del tutto integrati (anche se così si penalizzerebbero le forze politiche attive all'estero che volessero costituire loro gruppi a legislatura già iniziata, cosa che a loro non potrebbe essere concessa pur avendo ottenuto eletti con il loro contrassegno e non in "anonimi" collegi uninominali).

no Tabacci, eletto alla Camera)¹⁶⁹, dunque in base a quale norma il gruppo sia stato ritenuto regolare.

Dovendo adeguare il regolamento ai “ranghi ridotti” delle nuove legislature, sarà bene riflettere, oltre che sulla consistenza minima dei gruppi, pure sui requisiti politici dettati per i gruppi formati in Senato all’inizio della legislatura o in tempi successivi, specie se si pensasse di inserirli pure alla Camera per i gruppi o per le componenti previste: le disposizioni si dovrebbero scrivere in modo da non essere eluse o lette in modo via via più ampio, fino a permettere un ruolo non irrilevante nell’organizzazione della vita parlamentare anche a partiti esterni alle istituzioni.

Per finire, situazioni simili implicano questioni di “democrazia nei partiti”, da regolare con attenzione per evitare comportamenti che possano rivelarsi «in contrasto con i principi organizzativi e il reale funzionamento di una democrazia costituzionale»¹⁷⁰: nello specifico, occorrerebbe evitare condotte e azioni in grado di interferire con il funzionamento

¹⁶⁹ Qui si propende per questa tesi, che spiegherebbe pure l’adesione a Cd del senatore Gregorio De Falco e il “deposito”, da parte sua, del simbolo del partito presso la Presidenza. Non si ignora che anche questa tesi ha alcuni punti deboli: volendo leggere il citato art. 14, comma 4, penultimo/terzo periodo unitamente al primo periodo del medesimo comma (ritenendo cioè che tutti i gruppi, in qualunque momento si formino, debbano riferirsi a forze che abbiano eletto almeno un senatore), si dovrebbe dire che nemmeno Centro democratico avrebbe i requisiti per giustificare il sorgere del gruppo, perché pur avendo partecipato alle ultime elezioni non ha avuto eletti a Palazzo Madama (in effetti è stata eletta Emma Bonino, peraltro in un collegio uninominale, ma lei non fa parte del nuovo gruppo ed è riferibile a +Europa, non a Cd). La particolare formulazione del penultimo periodo del comma 4 (che cita il requisito numerico, come a voler indicare un’ipotesi alternativa rispetto a quella tracciata dal primo periodo), tuttavia, può indicare una lettura che prescindendo dall’elezione come requisito: lo suggerirebbe pure un intervento di Roberto Calderoli in Giunta per il regolamento, quando aveva invitato ad applicare alle componenti del gruppo misto «i principi di cui al terzo periodo dello stesso comma 4, il quale non prevede il requisito espresso dell’elezione di senatori» (A.P., Senato della Repubblica, XVIII Legislatura, Giunta per il regolamento, in *Boll. Giunte Comm.*, 2 dicembre 2020, 6), interpretazione lì non contestata. Secondo questa tesi, avendo Centro democratico partecipato alle elezioni unito a +Europa e collegato alle altre liste della coalizione, avrebbe costituito il gruppo a buon diritto.

¹⁷⁰ S. BONFIGLIO, *L’art. 49 della Costituzione e la regolazione del partito politico: “rilettura” o “incompiuta” costituzionale?*, in F. Lanchester (a cura di), *Dallo Stato partito allo Stato dei partiti: e ora?*, Milano, Wki-Cedam, 2019, 99-111, spec. 110. Nota M. MANETTI, *Regolamenti di Camera e Senato e la trasformazione dell’assetto politico-parlamentare*, in *Federalismi.it – Focus fonti*, 1, 2018, 6 che «la lotta al transfughismo [...] condivisibile, non può precedere la riforma in senso democratico dei partiti e dei Gruppi parlamentari che ad essi si collegano». Di recente v. pure A. GUSMAI, *Il gruppo parlamentare. Profili evolutivi di un soggetto della rappresentanza politica*, Bari, Cacucci, 2019, 168: le regole sui gruppi (incluso il gruppo misto), «più che la patologia istituzionale vera e propria, sembrano rappresentarne i sintomi», mentre le criticità vanno cercate «nel sistema politico-partitico, nella debole razionalizzazione della forma di governo, nella crisi [...] della rappresentanza, ma anche del rappresentato». B. MALAISI, *La rappresentanza politica tra divieto di mandato imperativo e libertà di appartenenza al gruppo parlamentare*, in S. Merlini (a cura di), *Rappresentanza politica, gruppi parlamentari, partiti: il contesto italiano*, II, cit., 120 ha peraltro invitato a considerare il fenomeno copioso della mobilità parlamentare «non tanto (o non solo) come una manifestazione di incoerenza o mero opportunismo politico da parte del singolo [...] quanto, piuttosto, come un sintomo di una fase di cambiamento che stenta ancora a maturare e stabilizzarsi» (in ossequio alla categoria baumaniana della modernità liquida), pur riconoscendo il rischio che «il legittimo desiderio del parlamentare di adeguare la propria condotta politica a mutati convincimenti interiori degeneri nella deprecabile pratica dell’individualismo e del trasformismo, fino a configurare una lesione della rappresentanza politica e, in ultima analisi, della volontà stessa del corpo elettorale».

dell'istituzione parlamentare, per la «funzione essenziale [dei gruppi] per il retto svolgimento dell'attività del Parlamento nella coesistenza dei partiti»¹⁷¹.

¹⁷¹ C. ROSSANO, *Partiti e Parlamento nello stato contemporaneo*, Napoli, Jovene, 1972, 259. Sul rapporto tra partiti e gruppi v. pure E. GIANFRANCESCO, *Doppiare Capo Horn. I gruppi consiliari (e parlamentari) tra diritto e politica*, in *Rass. parl.*, 3. 2014, 597-630.