

**OSSERVATORIO COSTITUZIONALE**

Codice ISSN: 2283-7515

Fasc. 3/2024

Data: 7 maggio 2024

### *Vecchie tendenze e nuove conferme. La scissione tra Azione e Italia Viva in Parlamento\**

*di Paolo Giovarruscio – Dottorando in Diritto Costituzionale presso l'Università degli Studi di  
Bologna*

TITLE: Old trends and new confirmations. The split between Azione and Italia Viva in  
Parliament

ABSTRACT: Il contributo intende approfondire la scissione del gruppo Azione-ItaliaViva-Renew Europe nei due rami del Parlamento, contestualizzandola alla luce delle disposizioni regolamentari e della prassi sul tema. L'obiettivo è quello di analizzare, a partire dal caso di studio predetto, l'applicazione delle regole per la costituzione di un gruppo, le quali, nonostante le differenze regolamentari tra le due Camere, hanno conosciuto, nella prassi, fenomeni di dissociazioni regolatorie ai limiti della lettera normativa. In particolare, alla Camera il caso ha costituito l'ennesima applicazione, sempre più estensiva, dell'art. 14, co. 2, r.C., mentre al Senato, il caso ha rappresentato il primo banco di prova delle nuove disposizioni a seguito della modifica del regolamento intervenuta nel 2022. Sul finale, si rifletterà sulla tendenza all'erosione dei regolamenti parlamentari da parte delle c.d. fonti non scritte, segnatamente di prassi e precedenti, di cui la vicenda in esame è solo l'ultima manifestazione.

---

\* Lavoro sottoposto a referaggio secondo le linee guida della Rivista.

Contributo soggetto alla licenza "CC BY-NC-ND" Attribuzione – Non Commerciale – Non Opere Derivate 4.0 Internazionale; <https://creativecommons.org/licenses/by-nc-nd/4.0/>.

This paper aims to analyse the split of the Azione-ItaliaViva-Renew Europe political group in the two branches of Parliament, by contextualising it in light of the reg. provisions and practices on the subject. The objective is to analyze, starting from this case study, the application of rules for the formation of a group, which, despite regulatory differences between Camera and Senato, have experienced phenomena of regulatory dissociations bordering on the normative letter. In particular, in the Camera of Deputati, the case represented yet another, increasingly extensive application of Article 14, paragraph 2, r.C., while in the Senate, the case represented the first test of the new provisions following the amendment to the regulations in 2022. Finally, reflection will be made on the trend towards towards the erosion of the Rules of Procedure by the so-called unwritten sources, notably practices and precedents, of which the case in question is just the latest manifestation.

**KEYWORDS:** Parlamento italiano; diritto parlamentare; gruppo parlamentare; Azione-Italia Viva; fonti non scritte; Italian Parliament; Rules of procedures; Political group; unwritten sources of law

**SOMMARIO:** 1. Premessa. – 2. Le regole per la costituzione dei gruppi: le divergenze nei regolamenti tra Camera e Senato. – 3. Gli effetti della scissione tra Azione e Italia Viva: i pareri prodotti nella XIX Legislatura alla Camera. – 3.1. Nel solco della prassi: la perdurante estensione dei requisiti per la costituzione dei gruppi in deroga. – 4. Gli effetti della scissione tra Azione e Italia Viva: il caso del Senato e l’opera di mediazione del suo Presidente. – 4.1. Il caso Azione-Italia Viva come primo banco di prova della nuova disciplina sulla costituzione dei gruppi al Senato – 5. Conclusioni. La perdita centralità dei regolamenti e la costante erosione da parte di precedenti e prassi.

## **1. Premessa**

Il caso della scissione tra Azione e Italia Viva ha interessato le cronache più recenti offrendo, per via dei molteplici spunti, l’occasione di riflettere nuovamente sulla disciplina relativa alla costituzione dei gruppi parlamentari e sulle asimmetrie vigenti tra i due rami del Parlamento.

La storia è nota: alle elezioni politiche del 2022, i due partiti hanno concorso con una lista unica, indicando sul contrassegno i simboli di entrambi, il nome di Carlo Calenda e il riferimento al gruppo parlamentare europeo “Renew Europe”, al quale entrambe le forze politiche appartengono.

Pertanto, con ventuno deputati (dodici di Azione e nove di Italia Viva) e nove senatori eletti (cinque di Italia Viva e quattro di Azione), la lista ha costituito gruppi comuni in entrambe le Camere. Tuttavia, a seguito di alcune divergenze politiche, i due partiti hanno interrotto nell'autunno 2023 la collaborazione, intraprendendo un percorso di separazione anche dei gruppi parlamentari.

La questione è di particolare interesse in quanto, alla luce delle disposizioni regolamentari, nessuna delle due formazioni avrebbe avuto i numeri per istituire un gruppo indipendente. Cosicché, le due Camere hanno individuato soluzioni differenti: al Senato, il gruppo precedentemente denominato “Azione - Italia Viva - Renew Europe” ha assunto la denominazione “Italia Viva - Il Centro - Renew Europe”, contando sette senatori riconducibili ad Italia Viva, mentre i quattro senatori di Azione sono confluiti nel gruppo misto, ivi costituendo una componente autonoma; alla Camera, invece, è stata autorizzata la costituzione in deroga di due realtà indipendenti, consentendo, da una parte, ai deputati di Azione di modificare la denominazione, dall'altra, a quelli di Italia Viva di costituire un gruppo omologo a quello del Senato.

L'analisi che segue intende ricostruire quanto accaduto, analizzando la scissione sulla base delle regole previste nelle due Camere. Per fare ciò, si procederà in via preliminare all'esame della disciplina relativa alla costituzione dei gruppi parlamentari; nella seconda parte del lavoro, si approfondiranno i pareri prodotti dalle Giunte per il regolamento, interrogandosi sugli effetti provocati dalle decisioni nonché sulla reale prescrittività delle disposizioni che normano le fattispecie interessate; infine, si rifletterà sulla tendenza all'erosione dei regolamenti parlamentari da parte delle c.d. fonti non scritte, di cui la vicenda in esame è un esempio.

## **2. Le regole per la costituzione dei gruppi: le divergenze nei regolamenti tra Camera e Senato**

Il processo di costituzione formale dei gruppi parlamentari origina dall'esito delle elezioni; la loro composizione costituisce la fotografia più evidente del risultato politico elettorale, per via del fatto che entrambi i regolamenti impongono, entro due giorni dalla prima seduta nel caso della Camera (art. 14, r.C.) ovvero tre giorni per il Senato (art. 14, r.S.), che l'eletto indichi il gruppo al quale intendere aderire.

Le due disposizioni, necessarie ai fini del buon funzionamento delle due Camere, rispondono ad una *ratio* di immediata intuizione: aggregandosi in gruppi organizzati, «l'attività parlamentare diventa espressione non dell'azione di una molteplicità indistinta di parlamentari, bensì di forze politiche organizzate»<sup>1</sup>, proiezione dei partiti che concorrono al dibattito politico nazionale.

Storicamente, la normativa relativa ai requisiti di formazione dei gruppi è stata a lungo, e per buona parte, coincidente fra le due Camere, ma, a partire dalla riforma regolamentare del Senato del 2017, si sono registrate significative differenze tra i due rami del Parlamento<sup>2</sup>.

Alla Camera la regola è quella della necessaria adesione ad un gruppo parlamentare, con l'assegnazione d'ufficio al "gruppo misto" per coloro che non aderiscono ad alcun gruppo (art. 14, co. 4, r.C.). Ai fini della costituzione, è sufficiente il rispetto del solo requisito numerico, individuato, a seguito della modifica regolamentare del 2022, in quattordici deputati (tale disposizione si applicherà solo a partire dalla XX legislatura, poiché in quella in corso rimane valido il precedente requisito di venti deputati). Una condizione politico-elettorale acquisisce invece rilevanza esclusivamente per la costituzione dei gruppi "in deroga", autorizzabili dall'ufficio di Presidenza solo qualora rappresentino un partito organizzato nel Paese e che abbia ottenuto un certo numero di eletti<sup>3</sup>.

Al Senato, invece, pur ribadito il principio secondo cui «tutti i senatori debbono appartenere ad un Gruppo parlamentare» (art. 14, co. 1, r.S.), sono ammessi i c.d. "senatori non iscritti" tra i senatori a vita e, per alcuni casi e in corso di legislatura, tra quelli elettivi<sup>4</sup>.

---

<sup>1</sup> Le parole sono di A. MANNINO, *Diritto parlamentare*, Milano, 2010, 59.

<sup>2</sup> Per una ricognizione della disciplina dei gruppi, si v. N. LUPO, *La disciplina dei gruppi parlamentari, nel mutare delle leggi elettorali*, in *Osservatorio sulle fonti*, n. 3, 2017, 3 ss. V. anche C. DE CARO BONELLA, *I gruppi parlamentari nella XII legislatura*, in *Rassegna parlamentare*, 1996, 359 ss.; P. CARETTI, *I gruppi parlamentari nell'esperienza della XIII legislatura*, in L. CARLASSARE (a cura di), *Democrazia, rappresentanza, responsabilità*, Padova, Cedam, 2001, 52 ss. e A. CIANCIO, *L'esercizio del mandato parlamentare nella normativa sui gruppi: disciplina vigente ed esigenze di riforma*, in *Scritti in onore di M. Scudiero*, vol. I, Napoli, 2008, 553 ss.

<sup>3</sup> L'art. 14, co. 2, r.C. prevede che «l'ufficio di Presidenza può autorizzare la costituzione di 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 e una cifra elettorale nazionale di almeno trecentomila voti di lista validi» (a seguito della riduzione a 14 del numero minimo, è stata approvata anche la modifica di coordinamento per il co. 2 in questione).

<sup>4</sup> L'attuale art. 14, co. 1 affianca, alla tradizionale regola della non iscrizione ad alcun gruppo per i senatori di diritto e a vita e a vita, una seconda potenziale ipotesi, riguardante lo *status* dei senatori elettivi che si dimettono o siano espulsi dal proprio gruppo di appartenenza, senza procedere all'adesione ad altro gruppo politico o componente politica del gruppo misto entro i successivi tre giorni; più specificatamente, il passaggio nel primo caso è subordinato alla delibera favorevole della maggioranza dei membri del gruppo al quale si intende aderire, mentre, nel secondo caso, la delibera dev'essere accompagnata dall'autorizzazione del legale rappresentante del corrispondente partito o movimento

Inoltre, di fianco al requisito numerico ne è prescritto anche uno politico-elettorale, entrambi soggetti a variazione a seconda che la formazione del gruppo avvenga a inizio legislatura (nei tre giorni successivi alla prima seduta) ovvero in un momento successivo.

Con riferimento al primo caso, la soglia minima è fissata in sei senatori (quattro per quelli appartenenti alle minoranze linguistiche o eletti nelle regioni il cui statuto speciale preveda la loro tutela), più la necessaria condizione che il gruppo rappresenti «un partito o movimento politico, anche risultante dall'aggregazione di più partiti o movimenti politici, che abbia presentato alle ultime elezioni del Senato propri candidati con lo stesso contrassegno, conseguendo l'elezione di almeno un Senatore» (art. 14, co. 4, r.S.). Qualora si faccia, invece, riferimento ai gruppi di «coalizione», intesa quale aggregazione di più partiti o movimenti politici, si ammette la corrispondenza del contrassegno anche a più di un simbolo, purché vi sia l'assenso politico da parte del soggetto che ha depositato lo stesso<sup>5</sup> (in seguito, si specificherà meglio).

Per quanto riguarda la costituzione di gruppi in corso di legislatura, il *quorum* necessario è più alto, prevedendo la partecipazione di almeno nove senatori, corrispondenti ad «un partito o un movimento politico che nella legislatura abbia presentato alle elezioni politiche o del Parlamento europeo propri candidati conseguendo l'elezione di propri rappresentanti» (art. 14, co. 5, r.S.). La denominazione di tale gruppo, peraltro, dovrà essere la medesima del partito/movimento politico corrispondente (ovvero del medesimo contrassegno), il tutto comprovato tramite la presentazione al Presidente del Senato di una dichiarazione di riconoscimento da parte del partito/movimento ispiratore (co. 7). Entrambi i requisiti debbono persistere nel corso di tutta la vita del gruppo, pena lo scioglimento dello stesso (co. 9)<sup>6</sup>.

---

politico. Per un approfondimento, v. G. AGOLINO, *Il senatore elettivo "non iscritto" ad alcun Gruppo: nota al nuovo articolo 14, primo comma del Regolamento*, in *Osservatorio AIC*, 6, 2022, 258 e ss.

<sup>5</sup> Si riporta il testo dell'art. 14, co. 4, r.S. nella parte in cui disciplina i gruppi di coalizione: «Fermi restando i requisiti di cui al primo periodo e fatto salvo quanto previsto dal terzo periodo, in caso di aggregazione di più partiti o movimenti politici, per ciascun contrassegno presentato, anche contenente più di un simbolo, possono essere costituiti un solo Gruppo o una sola componente politica in seno al Gruppo misto; a tale fine, la richiesta di costituzione del Gruppo o della componente politica deve essere accompagnata dall'assenso del soggetto che ha depositato il contrassegno. Ove più partiti o movimenti politici abbiano presentato alle elezioni congiuntamente liste di candidati con il medesimo contrassegno, con riferimento a tali liste, essi possono costituire un solo Gruppo, che rappresenta complessivamente tutti i medesimi partiti o movimenti politici, ovvero uno o più Gruppi autonomi, composti da almeno sei Senatori, purché corrispondenti a singoli partiti o movimenti politici che abbiano presentato il proprio contrassegno in coalizione alle ultime elezioni del Senato. I Senatori che non abbiano dichiarato di voler appartenere ad un Gruppo formano il Gruppo misto».

<sup>6</sup> «Quando i componenti di un Gruppo regolarmente costituito ai sensi dei commi precedenti si riducano nel corso della legislatura ad un numero inferiore a quello stabilito, ovvero qualora vengano meno i requisiti di cui al comma 5 o

### **3. Gli effetti della scissione tra Azione e Italia Viva: i pareri prodotti nella XIX Legislatura alla Camera**

La scissione tra Azione e Italia Viva è stata gestita, come si diceva, in maniera diversa tra le due Camere. In entrambe un ruolo cruciale è stato interpretato dalle rispettive Giunte per il regolamento, le quali, seppur in riferimento alla stessa questione, hanno indicato strade parzialmente differenti. Per tale motivo, si procederà con una trattazione separata, volta a far emergere il diverso approccio interpretativo e risolutivo posto in essere.

Nel corso della presente legislatura, l'art. 14, co. 2 r.C., circa la costituzione di gruppi in deroga al requisito numerico, è stato oggetto di due pareri: il primo datato 26 ottobre 2022; il secondo, applicato per la scissione in commento, 15 novembre 2023.

Entrambi richiamano il parere del 16 maggio 2006, mediante cui si è specificato il contenuto della formula «partito organizzato nel paese» contenuta all'art. 14, co. 2, r.C.: nello specifico, con tale locuzione si è intesa «una forza politica, anche aggregativa di più partiti, evidentemente riconoscibile al momento delle elezioni, avendovi presentato proprie liste con lo stesso contrassegno, e che non si sia invece costituita successivamente ad esse». Sulla base di ciò, la lista elettorale è divenuta un criterio di identificazione della forza politica, valorizzando il requisito elettorale nell'ottica dell'accesso all'assegnazione nazionale dei seggi. Invece, per i soggetti politici derivanti dall'aggregazione di più partiti e che abbiano presentato unitariamente liste alle elezioni, «tale requisito ricorrerebbe ovviamente soltanto ove il gruppo autorizzato sia (e resti, nei suoi elementi costitutivi) rappresentativo della formazione politica complessiva identificata nella lista, e non di singole componenti di essa»<sup>7</sup>.

Ebbene, prendendo atto delle mutate caratteristiche del sistema elettorale, nonché dell'intervenuta riduzione del numero dei parlamentari e del mancato adeguamento del *quorum* numerico minimo necessario alla costituzione dei gruppi, con il primo parere (ottobre 2022), la Giunta ha ravvisato i presupposti per l'autorizzazione alla costituzione di un gruppo in deroga rispetto al requisito numerico dell'art. 14, r.C., anche nel caso in cui il gruppo in questione

---

*al comma 7, il Gruppo è dichiarato sciolto e i Senatori che ne facevano parte, qualora entro tre giorni dalla dichiarazione di scioglimento non aderiscano ad altri Gruppi, vengono iscritti al Gruppo misto».*

<sup>7</sup> Cfr. parere della Giunta per il Regolamento del 16 maggio 2006.

rappresenti una forza politica organizzata nel Paese e riconoscibile al momento delle elezioni, a patto che, pur non avendo raggiunto la soglia per l'accesso alla ripartizione proporzionale dei seggi sul territorio nazionale, abbia comunque conseguito almeno un eletto in un collegio uninominale riconducibile alla medesima forza politica. In particolar modo, tale riconducibilità sussiste sia quando trattasi di un eletto «nel collegio uninominale candidato dalla suddetta forza politica non coalizzata, sia quando si tratti di un eletto nel collegio uninominale candidato da più forze politiche unite in coalizione, il quale figuri anche nelle liste di candidati per la parte proporzionale presentate dalla forza politica che il Gruppo intende rappresentare»<sup>8</sup>.

Con il secondo parere (novembre 2023), su sollecitazione dei deputati facenti capo ad Italia Viva, la Giunta interviene in merito alla fattispecie delle liste elettorali presentate unitariamente da più partiti, integrando la disciplina precedentemente introdotta dal combinato disposto del parere del 16 maggio 2006 e quello del 26 ottobre 2022. Segnatamente, il punto di discussione concerneva la possibilità di autorizzare un gruppo in deroga rappresentativo non dell'intera formazione politica complessivamente identificata in una lista unitaria, bensì di una singola componente di essa. I pareri precedenti avevano, infatti, stabilito che una costituzione in tal senso fosse possibile solo se espressione della lista nel suo complesso, prescindendo dal fatto che fosse il risultato dell'aggregazione di più partiti. Ciò, per l'appunto, avrebbe impedito l'autorizzazione alla formazione del gruppo di Italia Viva, concorrente alle ultime elezioni mediante lista unitaria con il partito di Azione.

Cosicché, mediante il parere dello scorso novembre si introduce una disciplina transitoria per la sola XIX legislatura, riconoscendo la possibilità di autorizzare la costituzione di gruppi in deroga al requisito numerico minimo anche alle diverse forze politiche che abbiano concorso alla presentazione di liste unitarie. Tale circostanza è possibile al ricorrere dei requisiti individuati dal parere del 16 maggio 2006 e al fatto che i rispettivi simboli e/o denominazione dei partiti interessati siano stati presenti nel contrassegno della lista unitaria depositata alle elezioni.

---

<sup>8</sup> Con il parere richiamato, si è consentita la formazione del gruppo di "Alleanza Verdi e Sinistra" (originariamente composta da dodici deputati, oggi da undici), questo conseguente ad una lista che aveva superato la soglia di sbarramento del 3%, ma anche di "Noi moderati" (in principio con nove deputati, oggi con dieci), la cui lista non aveva oltrepassato la predetta soglia.

### **3.1. Nel solco della prassi: la perdurante estensione dei requisiti per la costituzione dei gruppi in deroga**

La conclusione raggiunta alla Camera si è sostanzialmente basata sull'integrazione del parere adottato nell'ottobre 2022, così consentendo la formazione di un nuovo gruppo in deroga in corso di legislatura.

L'operazione è stata perseguibile senza procedere all'elusione del dato normativo, come in parte accaduto al Senato, provvedendo ad allargare, più di quanto non fosse già stato fatto, l'interpretazione del co. 2 dell'art. 14, r.C. Ciò lascia trasparire una certa debolezza della disposizione, quantomeno nella possibilità di prevenire fenomeni di frammentazione dei gruppi parlamentari o di "transfughismo"; infatti, la disciplina relativa ai gruppi in deroga conosce, nel suo impianto, origini antiche, quando il progetto di affiancare un requisito politico a quello numerico rispondeva alla logica di dare rappresentanza parlamentare a tutte le forze politiche presenti nel tessuto sociale: anche a quelle che, seppur di ridotte dimensioni, avessero comunque partecipato alle elezioni e ottenuto una determinata rappresentanza<sup>9</sup>. Al tempo attuale, la medesima *ratio* non trova più piena corrispondenza nella prassi, dove si registrano frequentemente casi di costituzione di nuovi gruppi parlamentari, formatisi mediante l'aggregazione di deputati (o senatori) fuoriusciti da gruppi preesistenti, prim'ancora di procedere all'esterno del Parlamento alla formazione di nuovi soggetti politici<sup>10</sup>.

Il caso odierno, di conseguenza, porta ad interrogarsi sulla reale prescrittività dell'art. 14, co. 2, r.C., a maggior ragione se – come dimostrano i pareri richiamati – all'esito dell'attività interpretativa dia luogo a fenomeni di dissociazioni regolatorie ai limiti della lettera normativa, di fatto adattando la norma alla fattispecie di volta in volta venuta in rilievo.

La prospettiva è piuttosto interessante; infatti, per quanto calibrata sulla vecchia legge proporzionale anteriore alla riforma del 1993, l'applicazione dell'art. 14, co. 2 ha subito negli anni un'importante evoluzione, puntualmente rinnovandosi all'emanazione di nuove leggi elettorali.

---

<sup>9</sup> Sul punto, si v. V. LONGI, M. STRAMACCI, *Il regolamento della Camera dei deputati illustrato con i lavori preparatori*, Milano, 1968, 66.

<sup>10</sup> A titolo di esempio, si consideri: "Futuro e Libertà", nato prima come gruppo parlamentare, il 30 luglio 2010, poi come partito politico, il 13 febbraio 2011; "Nuovo centrodestra", fondato come gruppo il 15 novembre 2013 e come partito il 7 dicembre 2013; "Insieme per il futuro", costituito come gruppo il 21 giugno 2022 e come movimento solo il 1° agosto 2022.

Basti pensare che, ad un primo periodo di “congelamento” nelle legislature XII e XIII, a partire dalla XIV legislatura e con l’entrata in vigore del nuovo sistema elettorale prevalentemente maggioritario, la Giunta per il regolamento della Camera ha costantemente optato per una interpretazione non letterale ma sistematico-evolutiva delle condizioni prescritte dal co. 2., inevitabilmente riconoscendogli un carattere “flessibile” e non perentorio. L’operazione, apparentemente interpretativa ma, in realtà, innovativa nel merito, ha determinato il conseguente allargamento nel corso del tempo dei casi idonei alla costituzione di gruppi in deroga<sup>11</sup>.

La medesima tendenza si è, infatti, consolidata anche dopo la riforma elettorale del 2005 (l. n. 270/2005), che introdusse un sistema elettorale proporzionale integrato con un premio di maggioranza; con il parere del 2006 prima richiamato, la Giunta per il regolamento ha fornito una nuova e ulteriore interpretazione, nuovamente volta ad ampliare il significato del co. 2: da una parte, specificando la nozione di “partito organizzato nel Paese”, dall’altra, chiarendo che la rappresentatività di cui trattasi è legata all’accesso all’assegnazione nazionale dei seggi<sup>12</sup>.

Quanto si dice ha trovato poi l’ennesima conferma anche a seguito dell’introduzione della legge elettorale n. 165/2017, assistendo comunque, nell’arco delle legislature ad essa successive, alla costituzione di gruppi in deroga sul presupposto del superamento della prescritta soglia di sbarramento<sup>13</sup>.

Alla luce di ciò, si può a buona ragione riconoscere che l’applicazione dell’art. 14, co. 2, nel passaggio da un sistema proporzionale puro, originariamente posto a suo fondamento, all’attuale sistema misto, proporzionale con una quota di seggi assegnati sulla base di collegi uninominali, ha di fatto gradualmente aggravato un processo di frammentazione delle forze politiche, prestandosi ad un utilizzo strumentale e disallineato rispetto al *continuum* partiti-eletti-elettori su cui si fonda il nostro sistema parlamentare<sup>14</sup>.

---

<sup>11</sup> Il Presidente della Camera Casini, nella seduta della Giunta per il regolamento del 13 giugno 2001, 5, affermò che «al di là della sua formulazione letterale, [la disposizione] è volta 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» (all’epoca corrispondente alla soglia di sbarramento prevista per la ripartizione nazionale dei seggi).

<sup>12</sup> Ripercorre la vicenda S. CURRERI, *Considerazioni critiche sull’autorizzazione del gruppo parlamentare per l’Italia-Centro democratico alla Camera dei deputati*, in *Rivista AIC*, n. 3, 2015.

<sup>13</sup> Si pensi, per esempio, al gruppo di “Liberi e Uguali” durante la XVIII legislatura.

<sup>14</sup> Di tale avviso anche G. LASORELLA, *Il Parlamento: regole e dinamiche. Una introduzione al diritto parlamentare*, Torino, 2023, 95.

Ciò porta a chiedersi se, prescindendo da una riforma della legge elettorale che rappresenti più adeguatamente il corpo elettorale, si possa comunque intervenire sulle disposizioni regolamentari della Camera nell’ottica di arginare tale fenomeno. La questione che si pone non è di poco conto. Ci si sta domandando, in sintesi, se facendo leva sulla regolamentazione dei gruppi, in particolare sui requisiti per la loro costituzione, si possa, da un lato, contrastare il fenomeno della “disaggregazione post-elettorale”, dall’altro, rafforzare la visione dei gruppi parlamentari quale proiezione dei partiti in Parlamento.

Del resto, si è già evidenziato come nella storia più recente la costituzione di un gruppo è stata strumentale alla formazione di una forza politica, quasi a dimostrare che un’esigenza di rappresentatività nasca prima all’interno del Parlamento che nella società rappresentata; detto altrimenti, la costante formazione di gruppi in deroga sembra aver prodotto un cambio di paradigma rispetto al principio secondo cui i gruppi sono proiezione dei partiti e non viceversa, questi ultimi acquisendo una propria identità politico-parlamentare prim’ancora di sottoporsi al vaglio del corpo elettorale<sup>15</sup>.

#### **4. Gli effetti della scissione tra Azione e Italia Viva: il caso del Senato e l’opera di mediazione del suo Presidente**

La vicenda svoltasi al Senato ha assunto contorni in parte diversi, risolvendosi nell’arco di tre sedute della Giunta per il Regolamento (31 ottobre, 7 e 8 novembre 2023): a seguito del cambio di denominazione del gruppo, da “Azione - Italia Viva - Renew Europe” a “Italia Viva - Il Centro - Renew Europe”<sup>16</sup>, i senatori “dissidenti” evidenziavano, con una lettera indirizzata al Presidente di Assemblea, la violazione del regolamento interno del gruppo per mancato rispetto del *quorum* ivi indicato ai fini della modifica del nome<sup>17</sup>. Da ciò, il Presidente di Assemblea interrogava la Giunta per il regolamento al fine di individuare l’organo competente a decidere sulle questioni

---

<sup>15</sup> Evidenzia tale circostanza G. LASORELLA, *op. cit.*, 87 ss.

<sup>16</sup> Il cambio di denominazione veniva comunicato al Presidente del Senato con lettera del 19 ottobre 2023.

<sup>17</sup> Secondo il regolamento in questione, il *quorum* necessario per il cambio di denominazione è individuato in due terzi dei componenti. Nel caso concreto corrispondeva, secondo i senatori di Azione, a 7,3 componenti, quindi presentandosi un problema di arrotondamento decimale ai fini del calcolo del *quorum*.

interpretative dei regolamenti interni dei gruppi parlamentari<sup>18</sup>. Nella medesima occasione, altresì, il Presidente informava la Giunta di aver tentato una possibile mediazione tra le parti interessate, ipotizzando un'interpretazione adeguatrice di carattere estensivo dell'art. 14, co. 4, r.S., volta a consentire, da una parte, ai senatori di Italia Viva di mantenere il proprio gruppo, dall'altra, di garantire ai senatori appartenenti ad Azione di costituire un'autonoma componente in seno al Gruppo misto.

La soluzione ipotizzata dal Presidente, più che altro, era finalizzata a contenere le sanzioni previste dal regolamento del Senato dopo la riforma del 2022; infatti, l'art. 7, disposizioni finali, r.S. stabilisce che al fine di disincentivare i trasferimenti ad altro Gruppo parlamentare, il Consiglio di Presidenza applica la riduzione del 50 per cento del contributo proporzionale, determinato ai sensi dell'art. 16, co. 1, r.S.<sup>19</sup>, nei confronti del Gruppo del quale il Senatore cessa di far parte, attribuendo solo il 30 per cento del contributo proporzionale iniziale al Gruppo di destinazione.

Ebbene, alla luce della proposta avanzata dal Presidente, già ridenominata in dottrina come il c.d. "lodo La Russa"<sup>20</sup>, le formazioni politiche di Azione e Italia Viva raggiungevano un accordo. Nello specifico, i quattro senatori di Azione procedevano alla costituzione di un'autonoma componente politica in seno al gruppo misto, mentre, solo dopo la fuoriuscita dei primi, i senatori di Italia Viva rimanenti nel gruppo originario provvedevano a rinnovare la denominazione, così da ovviare alla questione del raggiungimento del *quorum*. A seguito di ciò, veniva prevista la convocazione del Consiglio di Presidenza per le valutazioni in merito all'art. 7, chiarendo che non trattasi di una disposizione dall'applicazione in via automatica<sup>21</sup>.

---

<sup>18</sup> Si precisa che, seppur di estremo interesse, tale profilo non verrà affrontato in questo scritto, rimandando per approfondimenti a L. BARTOLUCCI, N. LUPO, *L'effetto sui gruppi di Camera e Senato della rottura tra Azione e Italia Viva, tra asimmetrie (regolamentari) e simmetrie (nella prassi applicativa)*, in *Osservatorio sulle fonti*, n. 3, 2023, 173 ss.

<sup>19</sup> «Ai Gruppi parlamentari è assicurata la disponibilità di locali, attrezzature e di un unico contributo annuale, a carico del bilancio del Senato, proporzionale alla loro consistenza numerica, per le finalità di cui al comma 2. Nell'ambito di tale contributo a ciascun Gruppo spetta comunque una dotazione minima di risorse finanziarie, tali da garantire il corretto funzionamento dei Gruppi medesimi, stabilita dal Consiglio di Presidenza tenuto conto delle esigenze di base comuni ai Gruppi».

<sup>20</sup> L'espressione è di L. BARTOLUCCI, N. LUPO, *op. cit.*, 168.

<sup>21</sup> Nella seduta della Giunta per il regolamento del 7 novembre 2023, il Presidente, riprendendo la disposizione dell'art. 7, chiarisce che «Secondo tale disposizione, le decurtazioni ivi previste (la cui decisione è comunque attribuita al Consiglio di Presidenza) hanno la specifica finalità di disincentivare il fenomeno della c.d. mobilità parlamentare. Si tratta pertanto di una decurtazione da non applicarsi in via automatica - come invece, seppure a titolo provvisorio, è già accaduto in via amministrativa in un caso - ma demandata ad una specifica deliberazione del Consiglio di Presidenza, che deve infatti valutare nel merito se il trasferimento ad altro Gruppo rientri o meno tra le ipotesi che la norma mira a disincentivare. In tale fattispecie sembrerebbe a suo avviso non potersi ricomprendere il caso di senatori che si trovino

#### **4.1. Il caso Azione-Italia Viva come primo banco di prova della nuova disciplina sulla costituzione dei gruppi al Senato**

Per comprendere come è stata gestita la rottura tra Azione e Italia Viva al Senato, occorre ripartire dalla disciplina relativa alla formazione dei gruppi in caso di aggregazione tra partiti o movimenti politici.

Al riguardo, si è già accennato che nel 2022 è stato approvato il nuovo regolamento, volto ad adeguare la disciplina interna alla revisione costituzionale sulla riduzione del numero dei parlamentari. La riforma regolamentare, in continuità con quella precedente del 2017, ha posto particolare accento sulle norme di contrasto alla mobilità parlamentare, procedendo ad una importante revisione delle soglie e dei criteri qualitativi per la costituzione dei gruppi<sup>22</sup>. In particolare, come evidenziato dalla dottrina, le nuove disposizioni si pongono l'obiettivo strategico di «contrastare due delle più preoccupanti degenerazioni del sistema della rappresentanza: l'estrema frammentarietà del quadro partitico e l'intensa mobilità tra partiti e gruppi nel corso della legislatura»<sup>23</sup>.

Orbene, il nuovo art. 14, co. 4 r.S. rappresenta la disciplina di riferimento per il caso in esame. Questo introduce tre distinte ipotesi.

Anzitutto, il secondo periodo fissa una regola di carattere generale, prevedendo che nei casi di una pluralità di partiti o movimenti politici che abbiano concorso mediante un unico contrassegno, anche se contenente più di un simbolo, è possibile costituire un unico gruppo o una sola

---

ad essere pressoché obbligati ad abbandonare il proprio Gruppo di appartenenza a seguito di decisioni assunte dalla maggioranza di quel Gruppo, quali appunto il mutamento di denominazione, volto ad escludere uno degli originari partiti di riferimento, ovvero la comunicazione di modifiche nella ripartizione dei propri senatori nelle varie Commissioni», *cf.* Senato della Repubblica, Giunta per il regolamento, XIX legislatura, res. somm., 7/11/2023.

<sup>22</sup> Sulle novelle del 2022 in materia di disincentivi alla mobilità tra gruppi, si v. M. PIGNATARO, *La mobilità parlamentare al Senato. Uno sguardo alle riforme del regolamento del 2017 e del 2022*, in *Osservatorio AIC*, n. 1, 2023, 75-101.

<sup>23</sup> Così E. GRIGLIO, *Il rapporto tra gruppi, partiti e singoli eletti nel nuovo regolamento del Senato. Spunti di riflessione a margine dell'esperienza comparata*, in *Federalismi.it*, n. 30, 2022, 54 ss., al quale si rimanda per un'analisi anche comparata del rapporto gruppi-partiti-eletti.

componente politica in seno al gruppo misto<sup>24</sup>. In tale fattispecie, quindi, il contrassegno è elemento determinante per la costituzione del gruppo.

Diversamente, il terzo periodo introduce due ipotesi derogatorie rispetto al periodo precedente<sup>25</sup>.

In particolare, la presentazione di liste congiunte offre una duplice soluzione: *i)* quella di procedere alla costituzione di un solo gruppo per ciascuna lista, rappresentante complessivamente tutti i medesimi partiti o movimenti che abbiano concorso alle elezioni sotto il medesimo contrassegno; *ii)* quella di prevedere uno o più gruppi autonomi – sempre rispettando il requisito numerico di sei senatori – purché corrispondenti ai singoli partiti o movimenti che abbiano presentato il proprio contrassegno in coalizione.

Ai fini di un raffronto, è opportuno richiamare anche la normativa per la costituzione dei gruppi in corso di legislatura: al riguardo, la novella del 2022 ha modificato l'art. 14, co. 5, r.S., fissando un doppio ordine di requisiti: quello numerico, corrispondente a nove senatori minimo; quello qualitativo, identificato con «un partito o un movimento politico che nella legislatura abbia presentato alle elezioni politiche o del Parlamento europeo propri candidati conseguendo l'elezione di propri rappresentanti».

Ebbene, la scissione predetta ha rappresentato il primo banco di prova delle nuove regole.

Anzitutto, a differenza della Camera, il caso in esame non è stato trattato come una formazione di un nuovo gruppo in corso di legislatura; infatti, fin dalla prima riunione della Giunta per il regolamento, si è prospettata l'ipotesi, su proposta del Presidente, di un'interpretazione estensiva dell'art. 14, co. 4. In particolare, la fattispecie a cui si è poi effettivamente ricondotto il caso al fine di risolverlo è la seconda tra quelle disciplinate dal terzo periodo del suddetto articolo (la *ii*), valorizzando la candidatura congiunta di Azione e Italia Viva nell'ottica di una coalizione elettorale, seppur candidati con una lista unica e un solo contrassegno.

La soluzione individuata trova la propria logica in una ragione di opportunità per entrambe le forze politiche: è ovvio che nessuna delle due componenti avrebbe avuto i numeri (almeno nove

---

<sup>24</sup> «Fermi restando i requisiti di cui al primo periodo e fatto salvo quanto previsto dal terzo periodo, in caso di aggregazione di più partiti o movimenti politici, per ciascun contrassegno presentato, anche contenente più di un simbolo, possono essere costituiti un solo Gruppo o una sola componente politica in seno al Gruppo misto».

<sup>25</sup> «Ove più partiti o movimenti politici abbiano presentato alle elezioni congiuntamente liste di candidati con il medesimo contrassegno, con riferimento a tali liste, essi possono costituire un solo Gruppo, che rappresenta complessivamente tutti i medesimi partiti o movimenti politici, ovvero uno o più Gruppi autonomi, composti da almeno sei Senatori, purché corrispondenti a singoli partiti o movimenti politici che abbiano presentato il proprio contrassegno in coalizione alle ultime elezioni del Senato».

senatori) per la formazione di un nuovo gruppo; inoltre, si ricorda che l'eventuale rottura senza previo accordo, con successivo mutamento nella composizione del gruppo, avrebbe sicuramente determinato l'applicazione della sanzione di cui all'art. 7 delle disposizioni finali prima richiamato. Così facendo, invece, si è resa la decisione del Consiglio di Presidenza una valutazione di carattere discrezionale.

Nondimeno, si sollevano alcuni dubbi in merito all'applicazione degli articoli richiamati.

Non si può non osservare come la variazione della denominazione del gruppo sia stata considerata alla stregua di una mera formalità; un elemento ritenuto – evidentemente – non dirimente ai fini della qualificazione di un gruppo parlamentare quale nuovo ovvero preesistente. Eppure, la questione non pare del tutto pacifica: nel caso in commento, la variazione del nome del gruppo era figlia di divergenze politiche tra le due componenti ivi presenti, rappresentando, dunque, una modifica in senso sostanziale e non meramente formale della natura del gruppo stesso, forse sottintendendo l'intenzione di dar vita, almeno nella sostanza, ad un gruppo nuovo. In questo senso, l'applicazione dell'art. 14, co. 4 sui gruppi formati ad inizio legislatura non sarebbe stata perseguibile, rendendo necessaria la disciplina di cui all'art. 14, co. 5 su quelli costituiti in corso di legislatura.

A ciò si aggiunga un'ulteriore valutazione circa le regole prescritte dall'art. 14, co. 4, terzo periodo. La disposizione riconosce la possibilità di costituire un gruppo ai partiti o movimenti politici che abbiano presentato il proprio contrassegno – non simbolo – in coalizione alle ultime elezioni del Senato. Ci si domanda, allora, se tale requisito venga ancora rispettato dal momento in cui il gruppo cessa di essere proiezione del contrassegno elettorale, non solo cambiando la propria denominazione, ma anche la composizione dello stesso in relazione alle anime che lo costituiscono; non si dimentichi che Azione e Italia Viva concorrevano alle elezioni politiche del 2022 presentando un unico contrassegno contenente i simboli di entrambi i partiti, nonché il nome di Carlo Calenda (leader di Azione) e il riferimento al gruppo parlamentare europeo “Renew Europe”<sup>26</sup>. Per cui, il collegamento tra il contrassegno, quale rappresentazione grafica della

---

<sup>26</sup> Tale posizione veniva sostenuta anche dall'On. Patuanelli nella seduta della Giunta per il regolamento del 7 novembre 2023. A tale obiezione, comunque, il Presidente ha ritenuto che il rapporto intercorrente tra denominazione gruppo-denominazione partito-contrassegno elettorale «costituisca un requisito indefettibile solo in relazione al momento genetico della costituzione del Gruppo stesso».

proposta politica cui si riferisce, e gli eletti della lista contrassegnata rischia di non trovare più continuità se ad essere valorizzato è il singolo simbolo e non il contrassegno nel suo complesso.

Infine, rileva anche il tema della creazione di una nuova componente politica all'interno del gruppo misto per i senatori di Azione. L'art. 14, co. 4, terzo periodo, r.S., che si è fatto prevalere, parla espressamente di costituzione di «uno o più Gruppi autonomi», escludendo dal suo campo applicativo la formazione di componenti politiche nel gruppo misto. Il caso di Azione va quindi letto alla luce dell'art. 14, co. 6, r.S.<sup>27</sup>, che distingue le ipotesi di costituzione di componenti politiche in seno al gruppo misto a inizio legislatura o nel corso della stessa: per quanto riguarda la prima possibilità, individuata dal primo periodo, è previsto che si possano costituire componenti politiche nel gruppo misto anche nei casi di aggregazione di più partiti o movimenti politici, salvo che quest'ultimi abbiano presentato alle elezioni del Senato propri candidati con lo stesso contrassegno; invece, nel caso di formazione di componenti politiche in corso di legislatura, la norma si fa più rigorosa, escludendo che la medesima componente possa essere la risultante di un'aggregazione elettorale. Sicché, il fatto che si sia proceduto alla creazione della componente di Azione in seno al gruppo misto non pare trovare copertura nelle norme regolamentari, esponendo la decisione del Presidente a dubbi sul piano della legittimità.

Ad ogni modo, al di là dei dubbi interpretativi che interessano la vicenda, l'interrogativo che rimane sullo sfondo è relativo alla reale tenuta delle disposizioni del regolamento del Senato dinanzi al fenomeno del transfughismo parlamentare. La disciplina, almeno con riferimento alla scissione tra Italia Viva e Azione, sembra aver funzionato solo in parte: da una parte, ha formalmente prevenuto la formazione di nuovi gruppi (con il dubbio, però, esposto se il gruppo attuale debba o meno essere considerato quale nuovo); dall'altra parte, non è riuscita ad operare come reale deterrente contro la fluidità che caratterizza il sistema politico-partitico.

---

<sup>27</sup> «I Senatori appartenenti al Gruppo misto possono chiedere al Presidente del Senato di costituire componenti politiche in seno ad esso, purché coloro che intendono aderirvi rappresentino un partito o un movimento politico, anche risultante dall'aggregazione di più partiti o movimenti politici, che abbia presentato alle ultime elezioni del Senato propri candidati con lo stesso contrassegno, conseguendo l'elezione di almeno un Senatore. È altresì consentita la costituzione di componenti politiche in seno al Gruppo misto, che rappresentino un partito o un movimento politico che nella legislatura abbia presentato alle elezioni politiche, regionali o del Parlamento europeo propri candidati conseguendo l'elezione di propri rappresentanti».

## 5. Conclusioni. La perdita centralità dei regolamenti e la costante erosione da parte di precedenti e prassi

Il presente commento, prendendo spunto dalla vicenda di Azione e Italia viva, ha cercato di evidenziare come l'attuale formulazione di alcune norme regolamentari delle due Camere, nonché l'attività interpretativa a queste seguenti, producano fenomeni di "dissociazione regolatorie" rispetto al dato normativo. Invero, la scissione analizzata, oltretutto i casi che l'hanno preceduta, evidenziano ancora una volta la presenza di incentivi alla frammentazione nella disciplina generale, i quali sembrano assecondare alcuni elementi patologici del nostro parlamentarismo, come il transfughismo e la iper-frammentazione<sup>28</sup>, nonostante, almeno al Senato, siano sopraggiunte novelle volte proprio a contrastare tali fenomeni.

L'esigenza finale che emerge, quindi, è quella di rivedere – sicuramente per la Camera, in parte anche al Senato – la disciplina sulla costituzione dei gruppi parlamentari, muovendosi verso una generale omogeneizzazione delle disposizioni nelle due Camere. Andrebbe, in altre parole, attualizzato il monito espresso dalla Corte costituzionale nella sent. n. 35/2017<sup>29</sup> che, nell'ottica di non compromettere il corretto funzionamento della forma di governo, esortava il legislatore ad adottare sistemi elettorali non per forza identici, ma funzionali a tale principio; al pari, il processo di armonizzazione dei due regolamenti, eventualmente irrigidendo le regole sulla formazione dei gruppi, potrebbe anche da solo costituire «*un significativo argine a derive del sistema partitico verso la frammentazione*»<sup>30</sup>. Anzi, non pare esagerato desumere che per il tramite dei regolamenti parlamentari si possa influire sulle dinamiche della forma di governo<sup>31</sup>, stimolando una riflessione più ampia sul fenomeno della crisi della rappresentanza politica<sup>32</sup>, che possa condurre anche ad una rivitalizzazione del legame tra gruppo parlamentare e partito politico, e per il tramite di questo restituire una certa dignità, in parte oggi ridimensionata, ai corpi intermedi.

<sup>28</sup> Di tale avviso anche A. RUSSO, *Dopo la riforma: i gruppi parlamentari al Senato nella XVIII legislatura*, in *Nomos – Le attualità del diritto*, n. 3, 2021, 22 ss.

<sup>29</sup> Cfr. Corte cost., 15 febbraio 2017, p. 15.2 del considerato in diritto.

<sup>30</sup> Cfr. V. LIPPOLIS, *La riforma del regolamento della Camera dei deputati del 1997 e il Parlamento del bipolarismo*, in V. LIPPOLIS (a cura di), *Il Parlamento del bipolarismo. Un decennio di riforme dei regolamenti delle Camere*, il Filangieri – Quaderno 2007, Napoli, 2008, 22.

<sup>31</sup> Sul rapporto regolamenti parlamentari e forma di governo, si veda, tra i più, A. MORRONE, *Quale modello di Governo nella riforma del Regolamento della Camera dei deputati?*, in *Quaderni costituzionali*, 3, 1998, 449 e ss.

<sup>32</sup> In senso contrario, M. PODETTA, *La nuova disciplina dei gruppi al Senato tra demagogia riformista, dubbi costituzionali e distorsioni applicative*, in *Costituzionalismo.it*, n. 1, 2020, 159 ss.

Nelle note finali di questo breve lavoro, si avverte, però, l'esigenza di riflettere anche su un tema che preoccupa da tempo gli studiosi del diritto parlamentare.

Il caso della scissione tra Italia Viva e Azione, seppur nelle diverse forme assunte nei due rami del Parlamento, rappresenta l'ennesima conferma di quella tendenza che tende a privilegiare le prassi interpretative del regolamento rispetto al suo dato letterale<sup>33</sup>.

Tanto alla Camera, quanto al Senato, la rottura tra le due forze politiche è stata risolta non attraverso un'applicazione esclusiva e fedele di ciascun regolamento, ma mediante l'ausilio dell'attività interpretativa della Giunta preposta. Di per sé, questo non rappresenta sicuramente una novità; è ovvio, infatti, che il diritto parlamentare, per definizione, è una branca del diritto pubblico assai vicina al potere politico, e perciò caratterizzata dall'esigenza implicita di una "clausola di flessibilità". Ciononostante, il dato che emerge, e di cui il caso odierno rappresenta solo l'ultima manifestazione, è la strumentalizzazione dell'applicazione della norma rispetto alla necessità politica del momento. Questo si traduce nella massima valorizzazione delle c.d. fonti non scritte<sup>34</sup> o forse – in tono provocatorio – nella creazione di vere e proprie norme in deroga alle procedure di revisione prescritte dai regolamenti, mediante l'integrazione delle disposizioni normative con precedenti e prassi.

Questi istituti, spesso oggetto di sovrapposizione ovvero di un utilizzo promiscuo, rappresentano oggetti di studio in parte ancora indefiniti: il loro confine giuridico è labile e incerto. Autorevole dottrina li distingue definendo la prassi come tutto ciò che accade con una certa regolarità, mentre il precedente come la risoluzione di un caso determinato<sup>35</sup>. Ad ogni modo, al di là della distinzione concettuale che intercorre tra i termini, il problema che si pone è il rapporto che li lega alle disposizioni regolamentari. L'impressione che si ha è quella di una perdita centralità di quest'ultime, generando quasi «la sensazione che il diritto parlamentare non sia vero diritto, perché

---

<sup>33</sup> Sul tema, hanno indagato, tra i più, C. BERGONZINI, *La piramide rovesciata: la gerarchia tra le fonti del diritto parlamentare*, in *Quad. cost.*, n. 4, 2008, 741 ss.; D. PICCIONE, *Metodi interpretativi per il parlamentarismo (per una prospettiva di evoluzione del metodo di studio nel diritto parlamentare)*, in *Giur. cost.*, n. 1, 2007, 533 ss.

<sup>34</sup> In generale, si riconducono a tali fonti le consuetudini, le convenzioni, i precedenti, la prassi e la c.d. correttezza parlamentare. Per una ricognizione di queste si v. L. GIANNITI, N. LUPO, *Corso di diritto parlamentare*, Bologna, 2023, 72 ss.; V. DI CIOLO, L. CIAURRO, *Il diritto parlamentare nella teoria e nella pratica*, Milano, 2013, 47 ss.

<sup>35</sup> Le definizioni sono di V. DI CIOLO, L. CIAURRO, *op. cit.*, 50. Si aggiunge poi a complicare il quadro la definizione di giurisprudenza parlamentare, con questa intendendo l'insieme delle deliberazioni adottate dagli organi delle Camere sulle medesime questioni.

nella piena ed assoluta disponibilità di coloro cui si rivolge ed ai cui interessi principalmente risponde»<sup>36</sup>.

Sia chiaro: non vi è qui l'intenzione di porre in discussione, da un punto di vista di diritto positivo, che i regolamenti siano all'apice delle fonti parlamentari, ma non si può neppure fare a meno di notare che l'importante ricorso alla prassi ovvero ai precedenti sembra aver apparentemente ribaltato la piramide<sup>37</sup>, imponendo quella che è stata definita una "tirannia del precedente"<sup>38</sup>.

La conseguenza, con tutti i rischi che comporta, è che venga messa in discussione la prescrittività delle disposizioni scritte, producendo un inevitabile arretramento del diritto rispetto alle esigenze contingenti di volta in volta manifestate dalla politica. Basti osservare, per esempio, quanto commentato nelle pagine precedenti: alla Camera, si è prodotto l'ennesimo parere, l'ultimo di una catena che parte dal 2006, non finalizzato al chiarimento di una norma, bensì all'integrazione della stessa con relativa delimitazione nel tempo degli effetti prodotti (solo alla XIX legislatura); al Senato, invece, la mediazione proposta dal Presidente ha perseguito, neppure troppo velatamente, l'obiettivo di attenuare la nuova disposizione *ex art. 7*, disposizioni finali, r.S., modulando il dettato normativo – che non sembra prefigurare una mera possibilità<sup>39</sup> – ad una circostanza più conveniente per le forze interessate.

Insomma, la "retrocessione" del diritto parlamentare scritto, tutta appannaggio di uno spettro di fonti quantitativamente e qualitativamente più ampio, impone, per forza di cose, una riflessione sul *modus operandi* degli organi dell'interpretazione delle due Camere. La "cedevolezza" delle norme regolamentari rispetto all'attività interpretativa fissa, infatti, sotto la lente d'ingrandimento il lavoro dei due Presidenti e delle rispettive Giunte per il regolamento. Tali figure, ognuna nelle sue prerogative e funzioni, assumono più di altre il ruolo di "arbitro" del diritto parlamentare<sup>40</sup>.

<sup>36</sup> Le parole sono di S. CURRERI, *op. cit.*, 17.

<sup>37</sup> Parla di "piramide rovesciata" C. BERGONZINI, *op. cit.*, 741.

<sup>38</sup> D. PICCIONE, *op. cit.*, 543 ss.

<sup>39</sup> La norma in senso affermativo afferma che «*il Consiglio di Presidenza stabilisce la riduzione*».

<sup>40</sup> Sulla figura del Presidente di Assemblea, per tutti e con ampi riferimenti bibliografici, si consiglia E. GIANFRANCESCO, *Il ruolo dei Presidenti delle Camere tra soggetti politici e arbitri imparziali*, in E. GIANFRANCESCO, N. LUPO (a cura di), *Le regole del diritto parlamentare nella dialettica tra maggioranza e opposizione*, 2007, 11 e ss.; sul ruolo della Giunta per il regolamento, si v. P. GAMBALE, *Le Giunte per il regolamento nella formazione e nell'interpretazione del diritto parlamentare*, in N. LUPO (a cura di), *Il precedente parlamentare tra diritto e politica*, 2013, 161 ss.

Il Presidente, tradizionalmente letto secondo una «*presunzione di imparzialità*»<sup>41</sup>, è stato concepito nei regolamenti quale soggetto terzo rispetto alle varie anime che compongono le due Camere (banalmente, la sua elezione richiede, almeno in prima battuta, un *quorum* molto alto affinché vi sia un consenso il più ampio possibile). Eppure, l'evoluzione storica dell'istituto, ancor più nell'epoca del maggioritario, lo ha lentamente consacrato come una figura sempre più politica: vale a dire, cioè, che qualsiasi decisione, atto o procedura a questo riconducibile è stata tendenzialmente basata sul consenso dei protagonisti (v. vicenda Azione-Italia Viva al Senato). Ciò ha sicuramente contribuito a mettere in secondo piano la posizione del Presidente quale controllore dei regolamenti e delle procedure, esaltandone, più che altro, la sua capacità operativa di favorire la funzionalità parlamentare.

Ma considerazioni in parte analoghe vanno svolte anche in riferimento alle Giunte per il regolamento. La scissione tra Azione e Italia Viva sta a dimostrare come anche nelle decisioni di siffatto organo prevalga spesso «il valore politico rispetto all'effettività delle statuizioni giuridiche previste dai regolamenti»<sup>42</sup>: anzi, proprio le Giunte per il regolamento, contribuendo in maniera importante alla proliferazione di pareri e precedenti, hanno fatto frequente utilizzo di criteri interpretativi volti ad enfatizzare il significato del caso risolto, creando in talune circostanze anche la prassi efficacemente descritta come il ricorso al «peggior precedente»<sup>43</sup>.

In relazione ai due organi, quindi, la sensazione che si ha è che entrambi abbiano in parte abdicato il ruolo di arbitro, determinando (forse) la convinzione che il Parlamento non sia attualmente nelle condizioni di far fronte al problema dell'erosione dei regolamenti parlamentari da parte delle fonti non scritte. Un problema ulteriormente ingigantito dal fatto che neppure si può invocare il controllo di soggetti esterni volto a riequilibrare la situazione. Sul punto, è nota la posizione della giurisprudenza costituzionale, aperta alla sola possibilità di una forma di sindacato sui regolamenti parlamentari mediante il conflitto di attribuzione tra poteri dello Stato; una via che, però, non può certamente essere percorsa se il fine è quello di frenare l'ingente mole di pareri e precedenti.

<sup>41</sup> L'espressione è di C. BERGONZINI, *I precedenti nel sistema delle fonti parlamentari: un problema di metodo?*, in N. LUPO (a cura di), *Il precedente parlamentare op. cit.*, 2013, 119 ss.

<sup>42</sup> L'affermazione è di D. PICCIONE, *op. cit.*, 533-551.

<sup>43</sup> Così N. LUPO, *Emendamenti, maxi-emendamenti e questione di fiducia nelle legislature del maggioritario*, in E. GIANFRANCESCO, N. LUPO (a cura di), *op. cit.*, 2007.

Perciò, quali rimedi per arginare una deriva interpretativa di tale consistenza? La dottrina ha compiuto uno sforzo significativo di critica e di proposta, ipotizzando, tra le più, le soluzioni che qui si richiamano.

Anzitutto, vi è chi ha suggerito di approcciare lo studio del diritto parlamentare con criteri interpretativi nuovi e differenti: secondo tale approccio, andrebbero adottate «scelte costituzionali pregnanti», sviluppando «margini di elasticità della disciplina regolamentare esistente, abbandonando o almeno incrinando il dominio del metodo casistico storicamente orientato»<sup>44</sup>. In questo senso, un ruolo di rilievo verrebbe svolto dai Presidenti di assemblea, al fine di «enucleare una linea di opzioni interpretative generalmente valide, comuni e nitide, così da rivitalizzare una guida costituzionalmente orientata dei lavori parlamentari, secondo un metodo astratto e non casistico, cioè svincolato dall'erompere immediato e prepotente del dubbio applicativo»<sup>45</sup>.

Una seconda tesi, invece, propone di affiancare a quella appena richiamata un'ulteriore linea interpretativa, lavorando “all'interno” del metodo casistico così da distinguere «precedenti vincolanti (per cui vale la regola dello *stare decisis*) e non vincolanti, il cui grado di persuasività dipende da diversi elementi (ad esempio, che la regola sia ricavabile dalla *ratio decidendi* o da un *obiter dictum*)»<sup>46</sup>.

Ad avviso di chi scrive, entrambe le tesi offrono elementi per fronteggiare la problematica.

La prima, per esempio, ha trovato una parziale traduzione in occasione della riforma regolamentare del Senato del 2022, che, sulla scia di quella 2017, ha cercato di arginare la “dipendenza” dai precedenti formati in passato, procedendo alla codificazione di gran parte di quest'ultimi<sup>47</sup>. In particolare, una «scelta costituzionale pregnante» si ravvisa nel novellato art. 18, co. 3-ter, r.S., prevedendo che «il Presidente del Senato, d'intesa con il Presidente della Camera dei deputati, può disporre la convocazione della Giunta per il Regolamento in seduta congiunta con l'omologo organismo della Camera dei deputati, al fine di elaborare disposizioni comuni e prassi

<sup>44</sup> Cfr. D. PICCIONE, *op. cit.*, 546.

<sup>45</sup> *Idem.*

<sup>46</sup> Così C. BERGONZINI, *op. cit.*, 2008, 760. L'autrice aggiunge che occorre rielaborare «quelle garanzie che, sotto forma di regola del *nemine contradicente* e di condizioni di imparzialità presidenziale, sono state individuate dalla tradizione parlamentare» e che l'obiettivo dev'essere quello «di ottenere un certo grado di coerenza nell'applicazione dei precedenti e delle prassi, nella convinzione che le fonti non scritte, per le quali esistono regole precise di interpretazione, si possano “maneggiare” con il medesimo rigore di quelle scritte».

<sup>47</sup> L. GIANNITI, N. LUPO, *op. cit.*, 81, segnala la disposizione finale di cui all'art. 5, r.S., secondo cui «a decorrere dalla data di entrata in vigore delle presenti modificazioni al Regolamento, cessa ogni effetto prodotto dai pareri interpretativi della Giunta per il Regolamento e dalle circolari riferiti agli articoli oggetto della presente riforma».

interpretative condivise e coordinate, volte a garantire il buon andamento dei lavori parlamentari». Ovvio che, affinché la disposizione di cui all'art. 18, co. 3-ter, r.S. trovi un senso compiuto, è necessario che anche la Camera dei Deputati si appresti a riformare il proprio regolamento nella stessa direzione. L'auspicio, pertanto, è che si possa accelerare quanto prima sul processo di armonizzazione dei regolamenti delle due Camere, così anche da porre un freno alla inesorabile prevaricazione della prassi e dei precedenti rispetto alle fonti scritte<sup>48</sup>.

Sulla seconda tesi, invece, anche l'esigenza di distinguere il precedente vincolante da quello che tale non è potrebbe agevolare il buon funzionamento dei lavori; al riguardo, il c.d. "diritto parlamentare informale"<sup>49</sup>, vale a dire quei casi in cui una determinata interpretazione non ha avuto seguito, potrebbe servire proprio ad avallare il valore di quei precedenti dall'importante peso e significato. Non solo: gli stessi precedenti "ufficiali" si fondano, come visto, su accordi politici più o meno informali, che ne perimetrano il valore pur rimanendo, al contempo, ignoti verso l'esterno (studiosi ovvero osservatori estranei al circuito parlamentare), ma non irrilevanti per il sistema interno (parlamentari o funzionari)<sup>50</sup>. Di conseguenza, la prospettiva di una loro codificazione, nel senso di una messa a disposizione del diritto parlamentare informale per tutti gli addetti ai lavori, potrebbe contribuire ad un processo di razionalizzazione del sistema delle fonti parlamentari.

Infine, si rendono opportuni due ulteriori accorgimenti, validi, ancora una volta, per ambedue le Camere: da una parte, occorre assicurare il pieno rispetto della clausola del *nemine contradicente*, in forza della quale è possibile derogare (potenzialmente) a qualsiasi norma scritta di diritto parlamentare, purché vi sia accordo unanime<sup>51</sup>; dall'altra, andrebbe valutata l'opzione di rendere sindacabili le decisioni dei Presidenti e delle Giunte per il regolamento se producano/richiamino pareri o precedenti, ipotizzando che entrambi i soggetti agiscano, se aditi, quali organi tecnici preposti alla verifica di legittimità rispetto alle disposizioni regolamentarie.

<sup>48</sup> A favore di questa tesi anche N. LUPO, *Funzioni, organizzazione e procedimenti parlamentari: quali spazi per una riforma (coordinata) dei regolamenti parlamentari?*, in *Federalismi.it*, n. 1, 2018, 5.

<sup>49</sup> L'espressione è di V. DI CIÒLO, L. CIAURRO, *op. cit.*, 55.

<sup>50</sup> Rileva tale questione L. CIAURRO, *Precedenti, diritto parlamentare «informale» e nuova codificazione*, in N. LUPO (a cura di), *Il precedente parlamentare op. cit.*, 2013, 246 e ss.

<sup>51</sup> Cfr. R. IBRIDO, *Clausola del nemine contradicente*, in *Rassegna parlamentare*, 2, 2011, 367 e C. BERGONZINI, *op. cit.*, 2008, 757.