

La garanzia del libero mandato parlamentare tra disciplina di gruppo e trasformazioni dei partiti*

di
Adriana Ciancio *

SOMMARIO: 1. La centralità del “divieto di mandato imperativo” nei sistemi di democrazia rappresentativa - 2. Le recenti modifiche del Regolamento del Senato: spunti per la valorizzazione della figura del parlamentare “indipendente”. - 3. Ancora sulla natura giuridica dei gruppi parlamentari - 4. Disciplina di gruppo ed efficacia delle relative sanzioni - 5. Profili di tutela giurisdizionale dei parlamentari nei confronti dei gruppi di appartenenza - 6. Prospettive e inconvenienti del ricorso per conflitto di attribuzione - 7. I limiti all’autonomia normativa dei gruppi - 8. I Presidenti di Assemblea e il sindacato sulle norme interne dei gruppi parlamentari

1. La centralità del “divieto di mandato imperativo” nei sistemi di democrazia rappresentativa

Con la pubblicazione del volume di Nicolò Zanon sul libero mandato parlamentare¹ sembrava potersi chiudere ogni *querelle*, fra l’altro, sull’esatta portata della seconda parte dell’art. 67 della Costituzione. Sulla scorta di quelle riflessioni, infatti, non pareva più dubitabile che la previsione secondo cui ogni membro del Parlamento “esercita la sua funzione senza vincolo di mandato”, lungi dal costituire norma di mera organizzazione costituzionale², rappresenti principio “di struttura” dei moderni sistemi di democrazia rappresentativa, in quanto condizione necessaria a “rendere

* Il presente contributo, ampliato, aggiornato e corredato delle note, riproduce l’intervento dell’A. al Convegno “Il parlamentare tra disciplina dei gruppi e trasformazione dei partiti. Dibattito sul libero mandato” (Milano-Università statale, 18 gennaio 2019) ai cui Atti è destinato.

* Professore Ordinario di diritto costituzionale nell’Università di Catania

¹ N. ZANON, *Il libero mandato parlamentare. Saggio critico sull’art. 67 della Costituzione*, Milano, 1991.

² Secondo la lettura di A. MANNINO, *La mobilità parlamentare tra principio democratico, rappresentanza nazionale e divieto di mandato*, in *Democrazia, rappresentanza, responsabilità*, a cura di L. Carlassare, Padova, 2001, 69 ss.

possibile l'attività rappresentativa, intesa come agire per il popolo nella sua totalità", come pure è stato detto³.

Tale impostazione impedirebbe di conseguenza la stessa riforma, per così dire, *in peius* dell'art. 67 Cost.⁴, ponendosi a baluardo contro quei tentativi di modifica del Testo fondamentale che, sotto un impulso dichiaratamente "moralizzatore" della vita politico-parlamentare, intenderebbero attenuare la libertà dei parlamentari, incrinando lo stesso principio del mandato non vincolato.

Invero, da tempo ormai, e talora insistentemente, talune forze politiche ventilano iniziative di revisione costituzionale tese a modificare la disposizione nel punto in cui esprime il cd. "divieto di mandato imperativo"⁵. Tale intendimento sarebbe motivato, anzitutto, con la necessità di porre un freno alla cd. "mobilità parlamentare"⁶, ossia ai frequenti cambiamenti di gruppo, anche collettivi e persino trasversali agli opposti schieramenti di maggioranza e di opposizione, che, per lo meno dagli inizi degli anni '90⁷, hanno contribuito a determinare un panorama parlamentare estremamente instabile e frammentario e comunque non coincidente con il quadro politico scaturito dalle elezioni, sfociando non di rado nella costituzione di nuovi gruppi in corso di legislatura, prodottisi per scissione da altri precedenti raggruppamenti e come tali privi, al loro sorgere, di qualsiasi legittimazione elettorale.

³ In tale senso, tra gli altri, E. W. BÖCKENFÖRDE, *Democrazia e rappresentanza*, in *Quad. cost.*, 1985, 247.

⁴ Sull'inclusione del "nucleo essenziale" dell'art. 67 Cost. tra i limiti impliciti alla revisione costituzionale, per tutti, N. ZANON, *Il libero mandato parlamentare*, cit., spec. 333.

⁵ Ne danno conto anche S. CURRERI – S. CECCANTI, *I partiti antisistema nell'esperienza italiana: il Movimento 5 Stelle come partito personale autoescluso*, in *Dir. pubbl. comp. eur.*, 2015, n.3, 799 ss.; e G. GRASSO, *Mandato imperativo e mandato di partito: il caso del Movimento 5 Stelle*, in *Oss. AIC*, 2017, n.3.

⁶ Nell'impossibilità di dar conto in questa sede della vastissima dottrina formatasi in proposito, sia consentito far limitato rinvio a A. CIANCIO, *L'esercizio del mandato parlamentare nella normativa sui gruppi: disciplina vigente ed esigenze di riforma*, in *Scritti in onore di M. Scudiero*, I, Napoli, 2008, 553 ss., spec. 562 ss., ed ivi gli opportuni richiami ad altra letteratura sul tema.

⁷ Per una puntuale ricognizione dei cambiamenti di gruppo avvenuti nella XII legislatura, cfr. C. DE CARO BONELLA, *I gruppi parlamentari nella XII legislatura*, in *Rass. Parl.*, 1996, 360 ss.; e L. VERZICHELLI, *I gruppi parlamentari dopo il 1994. Fluidità e riagggregazioni*, in *Riv. It. Sc. Pol.*, 1996, 398 ss. Per il riferimento ai dati sulla mobilità parlamentare nella XIII legislatura, cfr., poi, S. CURRERI, *I gruppi parlamentari nella XIII legislatura*, in *Rass. Parl.* 1999, 288 ss.

Peraltro, non può disconoscersi che tali cambiamenti siano stati, anche di recente⁸, provocati da episodi di effettivo dissenso politico dei parlamentari cd. “transfughi” rispetto al gruppo di appartenenza, tanto più allorquando le cronache registrano che sia quest’ultimo a discostarsi dai proclami elettorali e dagli enunciati programmatici, sicché in queste ipotesi il contegno del parlamentare che abbandona il gruppo di originaria adesione andrebbe interpretato come gesto di estrema coerenza politica nei confronti degli elettori⁹. E, tuttavia, frequentemente il “cambio di casacca” dei parlamentari è apparso motivato da ragioni meno nobili, quali quelle indotte da mero calcolo individuale, ovvero dal tornaconto strettamente personale in termini di progressione nella carriera politica o, persino, da vantaggi di natura patrimoniale, manifestando in tali casi i segni di un deprecabile trasformismo politico.

Da qui varie e reiterate sollecitazioni all’adozione di contromisure, che non di rado sono sfociate nei citati appelli all’abrogazione o, quantomeno, all’attenuazione del divieto di mandato imperativo, sostenuti a livello dottrinale dalla considerazione del ruolo assegnato ai partiti nell’ordito costituzionale, in correlazione al principio della sovranità popolare espresso nel secondo comma dell’art.1 Cost. Invero, secondo taluni non potrebbe ammettersi che i parlamentari operino nelle Assemblee in assoluta libertà sulla scorta di quanto previsto dall’art. 67 Cost., poiché tale conclusione si porrebbe in contrasto con il principio democratico, quale va ricostruito dal combinato disposto degli artt. 1, 48 e 49 Cost., che sul punto fanno sistema. In base a tale prospettazione, nel moderno Stato pluralista l’ordinamento sarebbe realmente democratico solo allorché l’apparato statale recepisce la volontà politica del corpo elettorale attraverso l’intermediazione istituzionalizzata dei partiti, che, nell’espletamento dei loro compiti, si porrebbero quali elementi di raccordo indefettibile tra la società e gli eletti, questi ultimi riuniti nelle Assemblee elettive in gruppi¹⁰. Gli elettori, infatti, non voterebbero

⁸ Per una valutazione critica dei dati sulla mobilità parlamentare nella XVII e XVIII legislatura, cfr. U. RONGA, *Partiti personali e vicende dei gruppi parlamentari nell’esperienza recente. Contributo allo studio della XVII e della XVIII legislatura*, in *federalismi.it*, 2020, n.12, 212 ss.

⁹ Sottolineano la difficoltà di stabilire a priori se siano i parlamentari “transfughi” o non piuttosto il gruppo cui hanno aderito (ovvero lo stesso partito nelle cui fila sono stati eletti) a non rispettare gli impegni elettorali, tra gli altri, A. SPADARO, *Riflessioni sul mandato imperativo di partito*, in *Studi parl. Pol. Cost.*, 1985, 34; e N. ZANON, *Il transfughismo parlamentare: attenti a non toccare quel che resta del libero mandato*, in *Quad. cost.*, 2001, 139-140.

¹⁰ Cfr. S. CURRERI, *Democrazia e rappresentanza politica. Dal divieto di mandato al mandato di partito*, Firenze, 2004.

solo il partito, né tantomeno si limiterebbero a scegliere il candidato, a maggior ragione con un sistema elettorale, come l'attuale, che non contempla il voto di preferenza e, pertanto, non lascia margine oltre l'individuazione della forza politica per cui votare.

In tale modello i gruppi parlamentari costituirebbero, pertanto, il punto di snodo di un percorso, che muove dai cittadini e dal loro "concorso alla politica nazionale", tramite l'intermediazione essenziale dei partiti politici, che quel concorso sono chiamati a realizzare al momento elettorale, per approdare "ai gruppi e ai comportamenti dei loro membri"¹¹. Ciò giustificherebbe, in ultima analisi, la subordinazione di ciascun parlamentare (nonché dello stesso gruppo cui è iscritto) agli intendimenti politici del partito (e/o della correlativa coalizione elettorale) e quindi prospettati agli elettori al momento del voto¹². In tal modo il circuito formato dagli artt. 1, 48 e 49 Cost. porrebbe i limiti entro cui circoscrivere la portata del richiamato art. 67 Cost.

A tale tesi – come anticipato - si contrappone la dottrina che, pur senza disconoscere la funzione fondamentale dei partiti, demandati a selezionare ed esprimere gli interessi generali della collettività, rendendosene intermediari con le istituzioni¹³, sottolinea tuttavia come tale funzione vada declinata in coerenza con la trasformazione della rappresentanza registratasi nel passaggio dallo Stato liberale monoclasse a quello democratico pluriclasse, in cui la libertà del parlamentare, che rappresenta l'intera Nazione (e non l'uno o l'altro gruppo di elettori o, peggio, gruppo di interessi) senza subire l'imposizione di mandati vincolati si pone a garanzia della reale dialettica parlamentare e, in definitiva, di effettiva democraticità del sistema¹⁴. Il divieto di mandato imperativo, oltretutto, consentirebbe di porre un contrappeso allo strapotere altrimenti esercitabile dalle oligarchie di partito, che, in mancanza di tale garanzia, potrebbero facilmente ottenere la costante ed acritica ubbidienza degli eletti.

¹¹ Cfr. P. CARETTI, *I gruppi parlamentari nell'esperienza della XIII legislatura*, in *Democrazia, rappresentanza, responsabilità*, a cura di L. Carlassare, Padova, 2001, 54.

¹² Così A. MANNINO, *L'abuso della mobilità parlamentare: ripensare il divieto di mandato imperativo*, in *Quad. cost.*, 2001, 135 ss.

¹³ Di recente in proposito, cfr., *ex multis*, P. MARSOCCHI, *Sulla funzione costituzionale dei partiti e delle altre formazioni politiche*, Napoli, 2012; e M. GORLANI, *Ruolo e funzione costituzionale del partito politico*, Bari, 2017, spec. 146 ss.

¹⁴ In proposito cfr. ancora, per tutti, N. ZANON, *Il libero mandato parlamentare*, cit., 33 ss.

Il principio del libero mandato, pertanto, va collocato al cuore del sistema di democrazia rappresentativa¹⁵, tanto più se si considera che i partiti rappresentano solo uno – probabilmente ancora il più importante e, tuttavia, non l'unico – strumento per consentire la partecipazione politica dei cittadini¹⁶. A maggior ragione, poi, tale affermazione va ribadita nel contesto politico attuale in cui il partito appare profondamente trasformato rispetto alla sua risalente configurazione come formazione sociale¹⁷, avendo ormai in buona parte perso la tradizionale connotazione di partito di massa¹⁸, per atteggiarsi, nella maggior parte dei casi della più recente storia politica italiana, come partito “personale”¹⁹. Ciò contribuisce a sfumare, nella nota *querelle* sul ruolo degli stessi partiti nella democrazia pluralista, la convinzione che essi costituiscano (la sola) condizione indispensabile al raggiungimento dei compromessi necessari a ricondurre la pluralità degli interessi individuali all'unità dell'interesse generale, che diversamente resterebbe un'aspirazione metafisica ed ideale²⁰, lasciando spazio alla diversa conclusione che esclude che in una società pluralistica essi detengano “il monopolio della mediazione tra società e Stato”²¹.

2. Le recenti modifiche del Regolamento del Senato: spunti per la valorizzazione della figura del parlamentare “indipendente”.

Così sinteticamente ribadita la centralità del divieto di mandato imperativo nell'odierno circuito della democrazia rappresentativa, si ripropone, pertanto, l'annosa

¹⁵ Cfr., almeno, L. CIAURRO, *Art. 67*, in *Commentario alla Costituzione*, a cura di R. Bifulco – A. Celotto – M. Olivetti, II, Torino, 2006, 1287 ss., spec. 1290.

¹⁶ In tal senso già, *ex pluribus*, T. MARTINES, *Partiti, sistema di partiti, pluralismo*, in *Studi parl. pol. cost.*, 1979, 15-16; e P. RIDOLA, *Partiti politici*, in *Enc. Dir.*, XXXII, Milano, 1982, 66 ss.

¹⁷ Sui partiti come formazioni sociali, cfr., almeno, C. CHIMENTI, *I partiti politici*, in *Manuale di diritto pubblico. II. L'organizzazione costituzionale*, a cura di G. Amato – A. Barbera, V ed. Bologna, 1997, 51 ss.

¹⁸ Sulle trasformazioni che hanno interessato negli ultimi decenni i partiti, nella dottrina più recente, v. F. SGRÓ, *Legge elettorale, partiti politici, forma di governo*, Padova, 2014, 172 ss.; e 209 ss.; e A. COSSIRI, *Partiti e rappresentanza nella dimensione interna e sovranazionale*, Milano, 2018, 21 ss.

¹⁹ Specificamente sul tema, in prospettiva politologica, M. CALISE, *Il partito personale*, Roma-Bari, 2010; e, in un'ottica più strettamente costituzionale, per tutti, A. BARBERA, *La Costituzione della Repubblica italiana*, Milano, 2016, 73 ss.

²⁰ Così, notoriamente, H. KELSEN, *Essenza e valore della democrazia*, trad. it., III ed., Milano, 1959, 57 ss.

²¹ Cfr. D. NOCILLA, *Il libero mandato parlamentare*, in *Annuario 2000. Il Parlamento*, Atti del XV Convegno annuale dell'A.I.C., Padova, 2001, 70.

questione della (difficile) conciliazione tra gli artt. 1 e 49 Cost., da un lato, e il successivo art. 67, dall'altro²², che – nel tentativo di una lettura razionale dell'ordinamento - con i primi andrebbe armonizzato²³.

Sulla base di tale premessa sistematica, può avanzarsi allora qualche considerazione in merito alla modifica del Regolamento del Senato intervenuta nel 2017²⁴ con cui è stato, almeno in parte, istituzionalizzato il tradizionale, naturale collegamento tra gruppi parlamentari e partiti di riferimento²⁵. Infatti è adesso prescritto che i gruppi si qualifichino necessariamente come politici, dovendo la loro costituzione a palazzo Madama sostanzialmente realizzare la “fotografia” ad inizio della legislatura dei partiti e delle formazioni politiche, che hanno concorso nella competizione elettorale²⁶, conseguendo seggi nel numero minimo richiesto per la formazione di un gruppo (art. 14, IV co. Reg. Sen.), e si prevede, inoltre, che la costituzione di nuovi gruppi in corso di legislatura possa aver luogo solo come risultato della fusione di quelli già esistenti (art. 15, III co. Reg. Sen.)²⁷.

²² Sul punto sia sufficiente richiamare V. CRISAFULLI, *Partiti, Parlamento, Governo*, in *La funzionalità dei partiti nello Stato democratico*, Milano, 1967, poi in ID., *Stato popolo governo. Illusioni e delusioni costituzionali*, Milano, 1985, 214, il quale sottolineava come i principi desumibili dalle disposizioni costituzionali richiamate nel testo rispondano a concezioni differenti della rappresentanza.

²³ Di recente sul tema anche A. MORELLI, *Rappresentanza politica e libertà del mandato parlamentare*, Napoli, 2018, 19 ss., spec. 82 ss.

²⁴ Dettagliatamente sulla riforma, A. CARBONI – M. MALAGOTTI, *Prime osservazioni sulla riforma organica del Regolamento del Senato*, in *federalismi.it*, 2018, n.1.

²⁵ Cfr. A. CONTIERI, *La nuova disciplina dei Gruppi parlamentari a seguito della riforma del regolamento del Senato*, in *Forum Quad. cost.*, 2018, n.3, 6 ss.

²⁶ Tali modifiche della normativa regolamentare del Senato sembrano raccogliere gli auspici di quanti già da tempo ritengono la costituzione dei gruppi in base al requisito del “comune indirizzo politico degli aderenti” come “la soluzione più coerente con il mandato politico che grava sugli eletti in base agli artt. 1, 48 e 49 Cost.”, così S. MERLINI, *Natura e collocazione dei gruppi parlamentari in Italia*, in *Rappresentanza politica, gruppi parlamentari, partiti: il contesto italiano*, a cura di S. Merlini, II, Torino, 2004, 12 ss. Analogamente, *ex multis*, V. COZZOLI, *I gruppi parlamentari nella transizione del sistema politico-istituzionale. Le riforme regolamentari della Camera dei deputati nella XIII legislatura*, Milano, 2002, 139 ss.; e S. CURRERI, *Democrazia e rappresentanza politica*, cit., 192; e, più recentemente, ID., *Gruppi politici, libertà di mandato e norme anti-transfughismo*, in *federalismi.it*, 2017, n.6, il quale, pertanto, valuta positivamente la citata riforma, cfr. ID., *Osservazioni a prima lettura sulla riforma organica del Regolamento del Senato*, in *Rass. Parl.*, 2018, n.1, 637 ss. *Contra*, sull'esigenza di non conferire rilievo giuridico ai rapporti tra gruppi e partiti, G. SILVESTRI, *I gruppi parlamentari tra pubblico e privato*, in *Studi per L. Campagna*, II, Milano, 1980, 299 ss.

²⁷ Critico per questo punto della riforma nella misura in cui, non trovando allo stato corrispondenza nel regolamento della Camera dei deputati, potrebbe condurre ad una vistosa disomogeneità politica tra le due Assemblee, pericolosa per la stabilità governativa, N. LUPO,

Per quanto venga mantenuta tutt'oggi l'anomalia del gruppo misto²⁸ (art. 14, IV co. ult. alinea), la citata modifica regolamentare appare, invero, maggiormente rispettosa della purezza dell'originario disegno costituzionale, che depone nel senso che i gruppi parlamentari debbano inevitabilmente connotarsi politicamente, restando altrimenti priva di senso compiuto la necessità di formare Commissioni che, in omaggio al principio di corrispondenza proporzionale alla consistenza dei gruppi, finiscano per riprodurre, sia pur in dimensione numerica ridotta, gli stessi rapporti di forza tra le formazioni politiche esistenti e rappresentate nel *plenum*.

Peraltro, anche al Senato il criterio di appartenenza al gruppo resta comunque volontario, non essendo stata sancita l'automatica confluenza dei parlamentari eletti nelle file di un partito al gruppo corrispondente. Invero, i nuovi limiti – introdotti principalmente per temperare la frammentazione politica, con tutte le note conseguenze in termini di efficienza parlamentare e di stabilità governativa, nonché le più deprecabili manifestazioni di “trasformismo”, quale si evidenzia nell'incontrollata mobilità parlamentare – gravano sui gruppi politici in quanto tali, ma non inficiano la libertà di scelta di ciascun eletto in ordine a quale gruppo, per così dire, di partito associarsi, siccome l'analoga libertà di non aderire ad alcun gruppo per confluire in quello misto ovvero, anche, di restare “indipendenti” qualora si tratti di senatori a vita. In quest'ultimo caso in considerazione della peculiare legittimazione, affidata a vie diverse dall'elezione.

Previsione quest'ultima certamente da apprezzare nella misura in cui inaugura la possibilità per taluni parlamentari di esercitare le proprie attribuzioni anche singolarmente, consentendo in tal modo un'apertura, per così dire, istituzionalizzata alla manifestazione del dissenso individuale dalle linee di azione politica dei gruppi (ormai individuati come l'effettiva trasposizione in sede istituzionale dei partiti che si sono confrontati in sede elettorale) che consenta di ricondurre anche il fenomeno della mobilità parlamentare entro i binari della piena e genuina esplicazione della libertà del

La riforma del (solo) regolamento del Senato alla fine della XVII legislatura, in *Forum di Quad. cost.*, 2018, n.1, 2.

²⁸ Definito un vero e proprio “*monstrum*” giuridico da M. VOLPI, *Crisi della rappresentanza politica e partecipazione popolare*, in *Percorsi e vicende attuali della rappresentanza e della responsabilità politica*, a cura di N. Zanon – F. Biondi, Milano, 2001, 124.

mandato parlamentare. Invero, sulla scorta di suggerimenti altrove già espressi²⁹, nella valorizzazione della figura del parlamentare “non-iscritto” può scorgersi il grimaldello che consentirebbe di scardinare l’apparente inconciliabilità tra la salvaguardia della piena libertà del mandato parlamentare con l’opposta esigenza di evitarne gli abusi, che apertamente contraddicono – oltre che il ruolo spettante ai partiti nel vigente assetto democratico – lo stesso principio fondamentale della sovranità popolare.

Infatti, valorizzando il carattere meramente facoltativo dell’adesione ai gruppi, attraverso l’opportuna e generalizzata introduzione nei Regolamenti camerale di una figura di parlamentare “non iscritto” o, altrimenti detto, “indipendente” ovvero, ancora, “senza gruppo parlamentare” non soltanto non si lederebbe il principio del libero mandato, ma altresì si potrebbe conseguire un sensibile contenimento del fenomeno della mobilità, sia pur subordinatamente ad altre e connesse modifiche dell’ordinamento parlamentare, che conducano anzitutto all’eliminazione del gruppo misto, in quanto privo, per sua natura, della caratterizzazione necessariamente politica, che – secondo l’originario disegno costituzionale – i gruppi dovrebbero logicamente possedere al fine della loro costituzione.

A ciò dovrebbe accompagnarsi la previsione del divieto, per il parlamentare che abbandoni volontariamente il proprio gruppo in corso di legislatura, di confluire in altro e differente gruppo di partito, da cui conseguirebbe la correlativa posizione di “non iscritto”, con tutte le conseguenze in termini di perdita dei vantaggi economici e logistici, che normalmente derivano dalla partecipazione ai gruppi.

In tal modo, la mobilità parlamentare, se pure per un verso risulterebbe funzionale all’effettiva garanzia della libertà del mandato parlamentare, quale manifestazione estrema di dissociazione dalle linee di azione politica del gruppo di originaria appartenenza, per altri versi – restando preclusa la possibilità di adesione ad altro gruppo, unitamente ai limiti sulla costituzione di nuovi gruppi in corso di legislatura – eviterebbe di degenerare in vistosa e deprecabile manifestazione di “mero” trasformismo politico, senza che ciò si risolva in sostanziale lesione delle prerogative parlamentari, che dovrebbero poter essere esercitate dai membri delle Camere anche individualmente, in tutte le occasioni in cui la Carta costituzionale non prevede

²⁹ Cfr., se si vuole, A. CIANCIO, *I gruppi parlamentari. Studio intorno a una manifestazione del pluralismo politico*, Milano, 2008, 298 ss.

l'intervento di Commissioni formate in proporzione alla consistenza numerica dei gruppi parlamentari.

Né tale conclusione potrebbe venir inficiata dalla considerazione del pericolo di introdurre nell'organizzazione dei lavori camerali un'eccessiva frammentazione politica, pregiudizievole alla stessa funzionalità delle Assemblee e, al limite, in grado di mettere in pericolo persino la stabilità ministeriale. Invero, pure il diritto comparato converge a dimostrare l'eccessiva ampiezza di tale preoccupazione, come può desumersi dal riferimento agli ordinamenti francese, tedesco e, persino spagnolo (sia pur in quest'ultimo caso soltanto a livello locale³⁰), sistemi che – pur accogliendo pienamente il principio del libero mandato³¹ – conoscono tutti altre e diverse forme di organizzazione assembleare, basate su differenti forme di raccordo dei parlamentari all'assemblea di appartenenza, non necessariamente mediate dalla confluenza in un gruppo³².

E ciò anche a voler tralasciare l'esperienza del Parlamento europeo, la cui organizzazione interna da sempre prevede deputati "non iscritti"³³, ma che, forse, non sarebbe in questo caso un esempio del tutto conducente, poiché a livello europeo ancora non può porsi un problema di stabilità governativa, in mancanza di una maggioranza e di un'opposizione stabili, in quanto politicamente definite³⁴, nonostante

³⁰ Per una accurata analisi dei rimedi al fenomeno della mobilità parlamentare adottati in Spagna a livello locale, cfr. S. CURRERI, *Partiti e gruppi parlamentari nell'ordinamento spagnolo*, Firenze, 2005, 301 ss. Sul transfughismo a livello locale nell'ordinamento spagnolo, in precedenza anche T. GROPPi, *La forma di governo a livello regionale e locale in Spagna, in L'organizzazione del governo locale. Esperienze a confronto* (Italia, Spagna, R.F.T., Gran Bretagna, Francia, Austria, U.S.A.), a cura di S. Gambino, Rimini, 1992, 166 ss.; e ID., *Sistemi elettorali e forma di governo. Il caso spagnolo*, in *Forme di governo e sistemi elettorali*, a cura di S. Gambino, Padova, 1995, 127.

³¹ Nell'analisi comparata, resta fondamentale sul tema lo studio di R. SCARCIGLIA, *Il divieto di mandato imperativo. Contributo a uno studio di diritto comparato*, Padova, 2005. Più di recente, cfr. anche R. ORRÙ, *Divieto di mandato imperativo e anti-defection laws: spunti di diritto comparato*, in *Dir. pubbl. comp. eur.*, 2015, n.4, 1097 ss.

³² Più dettagliatamente in argomento, se si vuole, A. CIANCIO, *I gruppi parlamentari*, cit., 277 ss.

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

³⁴ Considera remota la possibilità A. SAIITTA, *Il rapporto maggioranza-opposizione nel Parlamento europeo*, in *Profili attuali e prospettive di diritto costituzionale europeo*, a cura di E. Castorina, Torino, 2007, 14 ss.

la recente modifica del sistema di designazione del Presidente della Commissione³⁵ che sembra favorire l'evoluzione del sistema di *governance* verso un approdo di tipo parlamentare³⁶.

Piuttosto, la richiamata riforma regolamentare del Senato italiano sembra manifestare sul punto un'eccessiva timidezza, se riguardata quale occasione mancata per prevedere in maniera estesa e generalizzata la possibilità di non iscrizione ad alcun gruppo.

Pur nella consapevolezza della profonda trasformazione che tale modifica determinerebbe quantomeno sotto il profilo dell'organizzazione e dell'attività parlamentare – con la correlativa necessità di adeguare ad essa, nel tempo necessario, la complessiva normativa regolamentare – non può non osservarsi come quella riforma avrebbe potuto sin da subito opportunamente riguardare per lo meno il Presidente dell'Assemblea. Ciò invero avrebbe consentito di ricondurre anche formalmente tale figura istituzionale a quella posizione di imparzialità³⁷ da tempo sostenuta in dottrina³⁸, ma che nella prassi più recente appare contraddetta dalla decisione dei Presidenti di aderire al gruppo corrispondente al partito di provenienza, anziché al gruppo misto, come per consolidata pratica accadeva in precedenza³⁹. Circostanza dalla quale può derivare anche il semplice sospetto (che non giova certo al prestigio dell'istituzione) di un uso delle proprie attribuzioni, che si faticherebbe a mantenere politicamente indipendente ed imparziale, come pure in talune recenti occasioni è accaduto di poter constatare.

3. Ancora sulla natura giuridica dei gruppi parlamentari

³⁵ Cfr. in proposito C. CURTI GIALDINO, *L'elezione di Jean-Claude Juncker a Presidente della Commissione europea: profili giuridico-istituzionali*, in *Le elezioni del Parlamento europeo del 2014*, a cura di B. Caravita, Napoli, 2015, 29 ss., spec. 69.

³⁶ Ma sul tema v., dubitativamente, R. IBRIDO – N. LUPO, *“Forma di governo” e “indirizzo politico”*: la loro discussa applicabilità all'Unione europea, in *Dinamiche della forma di governo tra Unione europea e Stati membri*, a cura di R. Ibrido – N. Lupo, Bologna, 2018, 9 ss.

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

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

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

Per altri versi, la conferma del titolo meramente volontario di adesione dei parlamentari ai gruppi elide il rischio che il Regolamento del Senato possa contraddire la conclusione secondo cui essi avrebbero natura associativa. Tale tesi, infatti, muove essenzialmente dalla libertà che connota la scelta del gruppo nel quale confluire, al fine di poter sostenere che i gruppi costituiscono altra manifestazione – sul piano istituzionale – di quel pluralismo politico che, posto a cardine del sistema democratico, si manifesta già sul piano sociale attraverso l'aggregazione in partiti⁴⁰, come sottolineato pure dalla giurisprudenza costituzionale⁴¹.

La ricostruzione poggia sul rilievo della non obbligatorietà – a termini di Costituzione formale – dell'adesione dei parlamentari ai gruppi, a fronte del mero rinvio ad essi contenuto negli artt. 72 e 82, quali termini di riferimento per la costituzione delle Commissioni⁴², dovendosi ritenere il parlamentare che non aderisse a nessun gruppo a rigore escluso solo dall'esercizio della funzione legislativa (e, per di più, soltanto quando esercitata in sede decentrata) e dall'attività ispettiva svolta in forma di inchiesta. Ciò che non intaccherebbe, tuttavia, il principio della pienezza e libertà del mandato parlamentare, garantito dall'art. 67 a tutti gli eletti, i quali, pertanto, dovrebbero poter esercitare le funzioni parlamentari individualmente in tutte le occasioni per le quali non fosse previsto l'intervento di Commissioni composte secondo il criterio della proporzionalità ai gruppi⁴³.

Tuttavia, l'ispirazione, per così dire, "gruppo-centrica" della nostra organizzazione parlamentare⁴⁴, con la connessa estensione del principio della rappresentanza proporzionale ai gruppi pressoché a tutti gli organi interni delle Camere (con

⁴⁰ Più ampiamente in argomento, se si vuole, A. CIANCIO, *I gruppi parlamentari*, cit., *passim*.

⁴¹ Sin da Corte cost., sent. 9 marzo 1998, n. 49, che ha definito espressamente i gruppi parlamentari "il riflesso istituzionale del pluralismo politico", come confermato anche nella sent. n. 298 del 2004, ove la Consulta ha ribadito che essi costituiscono "uno dei modi, se non il principale, di organizzazione delle forze politiche in seno al Parlamento (...)" e, ancora, nelle sent. n. 193 del 2005 e n. 174 del 2009, e, da ultimo, nell'ord. n. 60 del 2020.

⁴² Così già G. U. RESCIGNO, *Gruppi parlamentari*, in *Enc. Dir.*, XIX, Milano, 1970, 781; e D. RESTA, *Saggi sui gruppi parlamentari*, Città di Castello, 1983, 20.

⁴³ Spunti nel medesimo senso già in N. ZANON, *I diritti del deputato "senza gruppo parlamentare" in una recente sentenza del Bundesverfassungsgericht*, in *Giur. Cost.*, 1989, II, 1162 ss., il quale, pertanto, ritiene che l'adesione ai gruppi sotto il profilo tecnico-giuridico configuri più propriamente un "onere".

⁴⁴ Di Parlamento "gruppo-centrico" parla anche R. BIN, *Rappresentanza e Parlamento. I gruppi parlamentari e i partiti*, in *La democrazia dei partiti e la democrazia nei partiti*, a cura di S. Merlini, Firenze, 2009, 258.

l'esclusione, alla Camera dei deputati, del solo Comitato per la legislazione), unitamente alla previsione in entrambe le Assemblee del gruppo misto e la conseguente, necessaria distribuzione fra gruppi di tutti i parlamentari hanno comportato che quella che avrebbe dovuto essere soltanto una facoltà venisse trasformata, in sede di attuazione regolamentare del Testo fondamentale, in un vero e proprio obbligo per gli eletti di aderire ad un gruppo⁴⁵.

Ciò che comunque – secondo quanto anticipato – non ne intaccherebbe l'intima natura di manifestazione della libertà di associazione, come riconosciuto infine pure nel Regolamento della Camera dei deputati, il quale, a seguito degli emendamenti del 2012, adesso espressamente dichiara che "I Gruppi parlamentari sono associazioni di deputati" (art. 14, I co. Reg. Cam.).

A tale affermazione si accompagna, peraltro, il riconoscimento del carattere necessario di tali soggetti rispetto al funzionamento dell'Assemblea, secondo quanto previsto dalla Costituzione e dallo stesso regolamento, con una sottolineatura, pertanto, che pare avallare quanto sostenuto anteriormente alla richiamata riforma⁴⁶, allorché si era ritenuto di intravedere nel fenomeno dei gruppi parlamentari i caratteri delle cd. autonomie funzionali, introdotte nell'ordinamento italiano ancor prima della costituzionalizzazione del principio di sussidiarietà, non solo nella sua dimensione verticale, ma anche, per quanto qui maggiormente rileva, nella prospettiva orizzontale⁴⁷.

Ed invero il fenomeno ricorrente e consolidato dell'associazione dei membri delle assemblee elettive in gruppi per il perseguimento di comuni obiettivi politici ricorda molto da vicino la problematica della presenza nell'ordinamento di varie entità a base associativa, sorte spontaneamente per iniziativa dei singoli aderenti in vista della

⁴⁵ Al punto che l'appartenenza ad un gruppo costituirebbe una "condizione necessaria", integrativa dello *status* stesso del parlamentare, così A. MANZELLA, *Il Parlamento*, II ed., Bologna, 1991, 70. D'altra parte, dubitava della legittimità costituzionale delle disposizioni regolamentari, che prescrivono la necessaria appartenenza degli eletti ad un gruppo già M. BON VALVASSINA, *Sui regolamenti parlamentari*, Padova, 1955, 72, fondamentalmente per il rilievo che tale obbligatoria riunione in gruppi incrinerebbe il divieto di mandato imperativo, impoverendone significato e portata.

⁴⁶ Cfr. se si vuole, A. CIANCIO, *I gruppi parlamentari*, cit., 240 ss.

⁴⁷ Sul tema cfr., almeno, A. POGGI, *Le autonomie funzionali "tra" sussidiarietà verticale e sussidiarietà orizzontale*, Milano, 2001.

realizzazione di interessi particolari e condivisi tra gli associati, cui l'ordinamento finisce per attribuire funzioni di interesse pubblico⁴⁸.

In tal modo, nell'ambito di quella che è divenuta una vasta congerie di figure soggettive a base associativa di differente rilievo pubblicistico, anche a non voler ammettere l'esistenza di strutture, per così dire, "atipiche", ossia intermedie tra pubblico e privato, una volta abbandonata la pretesa di netta cesura tra enti pubblici e privati, su cui era imperniata la teoria tradizionale sull'organizzazione (in omaggio ad una impostazione, per così dire, "neoliberale" dell'ordinamento a garanzia del pluralismo sociale⁴⁹) non fa specie che accanto ai veri e propri enti pubblici (e al di là della difficoltà di ricostruirne unitariamente la categoria) possano sussistere altre figure compatibili con il perseguimento di finalità di pubblico interesse, senza che esse debbano rinunciare alla propria natura di enti di diritto privato⁵⁰.

Il problema, semmai, consiste nella ricerca del punto di equilibrio tra le ragioni del pluralismo e l'intervento pubblico diretto a limitare tali strutture associative. Detto altrimenti, resta da definire il margine entro cui si può ritenere ammessa l'ingerenza dei pubblici poteri all'interno delle strutture espressive dell'autonomia privata senza che ne venga intaccata l'essenza.

A prescindere da ulteriori approfondimenti che il tema pure meriterebbe, sia sufficiente in questa sede far cenno alla circostanza che si è comunque affermato un modello di regolazione da parte dell'ordinamento statale di strutture associative, sorte in origine come altrettante manifestazioni del pluralismo sociale, che hanno finito per essere attratte nella sfera dell'azione pubblica, in funzione strumentale al perseguimento di interessi, che trascendono quelli particolari dei singoli associati, attraverso un percorso di evoluzione delle medesime entità, che richiama molto da

⁴⁸ Come, ad es., gli ordini professionali di categoria o le stesse Camere di commercio, oltre al vasto panorama delle istituzioni pubbliche di assistenza e beneficenza. Per approfondimenti sulle varie forme di attrazione nella sfera pubblica di fenomeni associativi resta utile la lettura di G. ROSSI, *Enti pubblici associativi. Aspetti del rapporto fra gruppi sociali e pubblico potere*, Napoli, 1979, il quale individua in proposito la categoria degli enti "pubblico-collettivi" quale "fenomeno di simbiosi fra la norma statale e un corpo sociale portatore di interessi propri", 295.

⁴⁹ Tale filone di pensiero, di matrice cattolica, è deducibile dai numerosi scritti di P. RESCIGNO, *Persona e comunità. Saggi di diritto privato*, rist., Padova, 1987, ove viene reiteratamente espressa la convinzione che soltanto le forme privatistiche ed una sostanziale posizione di immunità dal potere politico (e dalle connesse statuizioni legislative) possano realizzare l'effettiva garanzia del pluralismo.

⁵⁰ Sul tema, per tutti, ancora G. ROSSI, *Gli enti pubblici*, Bologna, 1991, 119 ss., spec. 205 ss.

vicino la genesi e lo sviluppo dei gruppi parlamentari⁵¹. Invero, il diffuso fenomeno di riunione spontanea degli eletti sulla base di un *idem sentire* e in vista di comuni finalità di azione politica ha condotto, infatti, l'ordinamento generale a prestarvi prima riconoscimento e man mano ad attrarli sempre più nell'organizzazione e nel funzionamento delle Assemblee legislative, conferendo ad essi funzioni via via più rilevanti, anche in vista del perseguimento di importanti finalità di pubblico interesse, senza che per ciò solo ne sia venuta meno l'intrinseca connotazione di espressione del pluralismo politico-sociale⁵².

Da ciò consegue – e va sottolineato – che le varie forme attraverso cui si esplica la regolamentazione da parte dell'ordinamento generale degli organismi sociali a differente titolo attratti nel circuito dell'azione pubblica non conducono di per sé ad escludere, ma semmai in taluni casi a sovrapporre, i caratteri della formazione sociale⁵³, come, per altri versi, dimostra la circostanza che aver rinvenuto nell'Università i caratteri dell'autonomia funzionale⁵⁴, non intacca la configurazione della comunità scientifica quale fenomeno di natura associativa in cui si manifesta e sviluppa la personalità dell'individuo, secondo la definizione più nota e generale di tali formazioni intermedie⁵⁵.

Ciò che pare di poter affermare anche con riferimento ai gruppi parlamentari, in quanto essi condividono della nozione non soltanto l'elemento cd. *materiale*, "dato dalla riferibilità del termine ad un insieme di persone fisiche", ma altresì l'elemento, per così dire, *psicologico*, che risiede nella volontà dei membri di appartenervi, cui si lega la possibilità inversa di cessare in qualsiasi momento di farne parte, cui si accompagnano

⁵¹ Di recente, per un'efficace sintesi di tale evoluzione cfr. N. LUPPO, *La disciplina dei gruppi parlamentari, nel mutare delle leggi elettorali*, in *Osservatorio sulle fonti*, 2017, n.3, 3 ss.

⁵² Per maggiori approfondimenti può leggersi ancora A. CIANCIO, *I gruppi parlamentari*, cit., *passim*, e spec. 239 ss.

⁵³ Cfr. G. ROSSI, *Enti pubblici e formazioni sociali*, in *Ente pubblico ed enti pubblici*, a cura di V. Cerulli Irelli – G. Morbidelli, Torino, 1994, 111 ss.

⁵⁴ Così ancora A. POGGI, *Le autonomie funzionali*, cit., 127 ss.

⁵⁵ Sull'Università come formazione sociale, per tutti, da ultimo, G. GRASSO, *L'Università tra autonomia, libertà e responsabilità*, in *Ripensare o "rinnovare" le formazioni sociali? Legislatori e giudici di fronte alle sfide del pluralismo sociale nelle democrazie contemporanee*, a cura di A. Ciancio, Torino, 2020, 97 ss.

gli ulteriori requisiti della tendenziale “*stabilità*” dell’aggregato sociale, nonché lo scopo effettivo, che deve in ogni caso trascendere l’interesse dei singoli componenti⁵⁶.

4. Disciplina di gruppo ed efficacia delle relative sanzioni

Appare dunque conseguenziale che anche tali particolari manifestazioni del pluralismo quali sono i gruppi parlamentari pongano un rilevante problema di tutela dei diritti fondamentali dei singoli aderenti entro i medesimi, seguendo il tenore dell’art. 2 Cost., secondo cui la Repubblica riconosce e garantisce i diritti inviolabili dell’uomo anche “all’interno” delle formazioni sociali e persino “contro” di esse⁵⁷. Ed è pressoché scontato che tra tali diritti rientri anche la libertà di manifestazione del pensiero, nel caso in specie, politico, quale dev’essere garantita anche al parlamentare dissenziente nei confronti del gruppo di appartenenza, oltretutto in forza del più volte richiamato art. 67 Cost. nella parte in cui esprime il divieto di mandato imperativo.

Invero si tratta di problematiche non nuove, che richiamano in questa sede l’annoso problema della cd. disciplina di gruppo e dell’efficacia delle previsioni contenute nelle norme interne dei gruppi che compromettono la piena libertà di azione politica nell’assolvimento del mandato elettivo, attraverso la prescrizione di rigide regole comportamentali, espresse nello statuto, e la comminazione di correlative sanzioni⁵⁸, che possono giungere, nei casi di estrema “insubordinazione” dell’eletto fino all’ipotesi limite dell’espulsione⁵⁹.

Le considerazioni che precedono consentono, peraltro, di dare risposta agli interrogativi che pongono le norme di autorganizzazione dei gruppi parlamentari, allorché prescrivono agli aderenti doveri di comportamento e, in connessione, sanzioni per le trasgressioni, cui va riconosciuta una forza che è tutta e solamente politica e come tale priva di corrispondenza sul piano dell’ordinamento generale. A ciò si collega

⁵⁶ Secondo la ricostruzione offerta da E. ROSSI, *Le formazioni sociali nella Costituzione italiana*, Padova, 1989, *passim*, spec. 146 ss.

⁵⁷ Seguendo la lezione di A. BARBERA, *Principi fondamentali* (sub Art. 2), in *Commentario della Costituzione*, a cura di G. Branca, Bologna-Roma, 1975, 109 ss., spec. 113 ss.

⁵⁸ Diffusamente sul punto, volendo, già A. CIANCIO, *Disciplina di gruppo e tutela del parlamentare dissenziente*, in *federalismi.it*, 2018, n.13, spec. 14 ss.

⁵⁹ Un tentativo di fissazione di una linea di confine, nell’ambito delle sanzioni disciplinari stabilite nelle norme interne dei gruppi, al fine di individuare quelle da considerare illegittime, è effettuato di recente da S. CURRERI, *Costituzione, regolamenti parlamentari e statuti dei gruppi politici: un rapporto da ripensare*, in *federalismi.it*, 2018, n. 13, 10 ss.

L'assenza di garanzie giuridiche per il caso di inosservanza di quelle regole e la connessa inidoneità ad essere azionate.

Invero, tali conclusioni appaiono strettamente collegate alle altre, già raggiunte, sulla natura giuridica dei gruppi, poiché le convinzioni maturate circa il loro carattere essenzialmente associativo sono sufficienti a ricondurre le regole da essi espresse nell'ambito delle manifestazioni di autonomia normativa delle associazioni private. In tal modo tali prescrizioni, ed in particolare quelle che impongono la cd. disciplina di gruppo, vanno equiparate alle altre fonti negoziali, la cui vincolatività riposa sulla libera accettazione da parte dei componenti, i quali possono sottrarsi alla loro obbligatorietà lasciando il gruppo.

Il fenomeno, detto altrimenti, può accostarsi alle altre analoghe espressioni di autonomia normativa dei gruppi organizzati, la cui efficacia dipende dalla condivisione delle scelte espresse nelle regole approvate dagli affiliati o, quantomeno, dalla presunzione di tale adesione, finché essa non venga contraddetta da un atto di aperta dissociazione, quale si manifesta nell'abbandono dell'associazione.

Alla conclusione non potrebbe opporsi la considerazione tratta dalla previsione costituzionale ex artt. 72 e 82 Cost. dell'esistenza dei gruppi e della loro necessità ai fini della migliore organizzazione parlamentare nello svolgimento dell'attività legislativa e di inchiesta, che non muta la natura, né il rilievo delle norme da essi espresse, oltre l'ambito loro proprio di manifestazioni di autonomia privata. Ciò è sufficiente a risolvere il problema della disciplina imposta dagli statuti dei gruppi, che acquistano pertanto efficacia limitata al loro ordinamento interno, senza riflessi nell'ordinamento generale⁶⁰, in cui, viceversa, la libertà del parlamentare di aderire agli indirizzi espressi dal gruppo, così come eventualmente di sottrarsene, rinvia garanzia proprio nella libertà del mandato accordatagli dall'art. 67 Cost.⁶¹.

Tali conclusioni, del resto, trovano il conforto della Corte costituzionale, che, sin dal 1964 – sia pur incidentalmente in sede di decisione della nota questione di legittimità

⁶⁰ Come anticipato, fra gli altri, da A. SAVIGNANO, *I gruppi parlamentari*, Napoli, 1965, 221.

⁶¹ In tal senso, per tutti, G.F. CIAURRO, *Sulla natura giuridica dei gruppi parlamentari*, in *Studi per il XX Anniversario dell'Assemblea costituente*, IV, Firenze, 1969, 257 ss., allorché chiarisce che l'azione politica deve restare "un'azione di libertà anche nei modi e nelle forme attraverso i quali la volontà delle forze politiche si trasforma in volontà del Parlamento, e quindi in volontà dello Stato", 259.

della legge di nazionalizzazione dell'energia elettrica (l. 1643/1962) – ebbe modo di affermare che “il divieto di mandato imperativo importa che il parlamentare è libero di votare secondo gli indirizzi del suo partito ma è anche libero di sottrarsene; nessuna norma potrebbe legittimamente disporre che derivino conseguenze a carico del parlamentare per il fatto che egli abbia votato contro le direttive del partito”⁶². Coerentemente, la questione – sorta a seguito delle ammissioni di alcuni parlamentari di aver approvato la legge per mera obbedienza alla disciplina di partito (e di gruppo) – fu giudicata infondata in base alla considerazione che “l'art. 67, collocato fra le norme che attengono all'ordinamento delle Camere e non fra quelle che disciplinano la formazione delle leggi, non spiega efficacia ai fini della validità delle deliberazioni; ma è rivolto ad assicurare la libertà dei membri del Parlamento”⁶³.

In tale ottica, pertanto, le uniche sanzioni praticabili avverso gli eletti riottosi alle indicazioni dei gruppi sarebbero di natura politica, tra cui, principalmente, la mancata ricandidatura del parlamentare dissenziente.

5. Profili di tutela giurisdizionale dei parlamentari nei confronti dei gruppi di appartenenza

La mancanza di vere e proprie sanzioni giuridiche per il caso di inosservanza della disciplina di gruppo non intacca, tuttavia, la condizione di sfavore in cui, sia pur limitatamente al profilo politico, il parlamentare dissenziente può incorrere allorché si espliciti nei suoi confronti la reazione punitiva del gruppo⁶⁴, quando esso accerti ipotesi di indisciplina a tal punto gravi da condurre all'espulsione e, con ogni probabilità, a pregiudicarne la ricandidatura. La questione diviene ancora più delicata aderendo all'interpretazione proposta, che rinviene nei gruppi i caratteri delle formazioni sociali, almeno seguendo il tenore dell'art. 2 Cost., secondo cui la Repubblica tutta (nella totalità, cioè, delle sue istituzioni) è impegnata a riconoscere i diritti individuali dell'uomo non solo come singolo, ma anche all'interno delle stesse formazioni e, persino, *contro* di esse, come è stato perspicuamente sottolineato⁶⁵.

⁶² Corte cost., sent. 7 marzo 1964, n. 14.

⁶³ Corte cost., sent. 14/1964, cit.

⁶⁴ Diffusamente in proposito G.AZZARITI, *Cittadini, partiti e gruppi parlamentari: esiste ancora il divieto di mandato imperativo?*, in *Costituzionalismo.it*, 2018, n.3.

⁶⁵ Così M. NIGRO, *Formazioni sociali, poteri privati e libertà del terzo*, in *Pol. Dir.*, 1975, 581.

A ben guardare, pertanto, si tratta in questo caso di calare il riferimento specifico a tali particolari manifestazioni del pluralismo, come sono stati ricostruiti poc'anzi i gruppi parlamentari, in un contesto più generale. Riecheggiano, infatti, in questa occasione i termini dell'annoso problema della tutela del singolo rispetto ai gruppi organizzati di cui fa parte, in considerazione delle diverse forme di potere che questi ultimi possono esercitare nei confronti degli aderenti e a cui si connette l'altra questione delle garanzie che è possibile apprestare nei confronti di chi sia o diventi successivamente "terzo" rispetto al gruppo organizzato, con particolare attenzione alle posizioni di favore che l'appartenenza al gruppo garantisce e che è destinato a perdere chi ne esce o ne viene espulso⁶⁶.

Con particolare riferimento ai gruppi parlamentari, il problema, pertanto, si traduce in quello dell'individuazione delle forme di tutela, che, sotto il profilo pratico, il parlamentare dissenziente potrebbe ricevere avverso il gruppo di appartenenza, che pretendesse di limitarne, attraverso rigide regole comportamentali espresse nello statuto, la piena libertà di azione politica nell'assolvimento del mandato elettivo⁶⁷.

In tal caso la possibilità di ricorrere alla magistratura ordinaria appare scarsamente realistica, a differenza delle conclusioni cui pure potrebbe giungersi, nel quadro della riflessione sulla problematica della democraticità dei partiti⁶⁸, nell'analoga, ma, a conti fatti, diversa situazione della (eventuale) tutela giurisdizionale del singolo iscritto contro le determinazioni della maggioranza del partito di appartenenza⁶⁹.

⁶⁶ Resta fondamentale in proposito il riferimento a M. NIGRO, *op. cit.*, 579 ss.; e, nella dottrina privatistica, a M. BASILE, *L'intervento dei giudici nelle associazioni*, Milano, 1975.

⁶⁷ In proposito, volendo, già A. CIANCIO, *Il controllo preventivo di legittimità sulle leggi elettorali ed il prevedibile impatto sul sistema italiano di giustizia costituzionale*, in *federalismi.it.*, 2016, n.1.

⁶⁸ In generale sul tema, sempre utile il richiamo a C. PINELLI, *Disciplina e controlli sulla democrazia interna dei partiti*, Padova, 1984.

⁶⁹ Cfr., tra gli altri, nella dottrina più recente, F. SCUTO, *La democrazia interna dei partiti: profili costituzionali di una transizione*, Torino, 2017, 163 ss.; ID., *I partiti politici come formazioni sociali e il difficile equilibrio tra esigenze di tutela dei diritti degli associati e funzionamento interno del partito*, in *Ripensare o "rinnovare" le formazioni sociali?*, cit., 136 ss.; N. PIGNATELLI, *La giustiziabilità degli atti dei partiti politici tra autonomia privata ed effettività della tutela giurisdizionale*, in [www.gruppodipisa.it/images/convegni/2019_Convegno_Napoli/Nicola_Pignatelli - La giustiziabilita degli atti dei partiti politici.pdf](http://www.gruppodipisa.it/images/convegni/2019_Convegno_Napoli/Nicola_Pignatelli_-_La_giustiziabilita_degli_atti_dei_partiti_politici.pdf), 12 ss.; G. GRASSO, *Il controllo giurisdizionale della democrazia nei partiti: le più recenti tendenze nella lente del MoVimento 5 Stelle*, in *Riv. Dir. comp.*, 2019, n.3; e, nella dottrina civilistica, C. PERLINGIERI, *Nuove forme di partecipazione politica e "metodo democratico"*, in *Rass. Dir. civ.*, 2018, 843 ss.; e L. D'ACUNTO, *Esclusione dell'iscritto e democrazia interna nei partiti politici: la prospettiva privatistica*, in *dirittifondamentali.it*, 2019, n.2.

E ciò nonostante negli ultimi anni siano divenuti sempre più frequenti gli interventi nel circuito dell'interpretazione e applicazione diretta delle disposizioni costituzionali del giudice comune, il quale, come giudice del fatto, si dimostra assai attivo nel garantire i diritti fondamentali, quali si traggono dal Testo costituzionale, anche in mancanza dell'intermediazione del legislatore, di cui non di rado finisce per anticipare l'intervento. Tuttavia, nell'ipotesi qui specificamente presa in considerazione, l'eventuale lesione dell'art. 67 Cost. e del principio di garanzia che esso esprime alla libera esplicazione della funzione parlamentare difficilmente sfuggirebbe al cono d'ombra che il retaggio offerto dall'insindacabilità degli *interna corporis* tuttora frappone alla giustiziabilità delle situazioni giuridiche individuali al di fuori della cd. giurisdizione domestica⁷⁰, vertendosi in una sfera che attiene comunque all'articolazione fondamentale delle Assemblee parlamentari.

La conclusione risulta avallata dalla Consulta, che, sia pur nella diversa sede della risoluzione di un conflitto di attribuzione tra la magistratura ordinaria e la Camera di appartenenza di alcuni deputati, sospettati di aver espresso in forma elettronica il voto anche in sostituzione di altri colleghi assenti dalla seduta (cd. "pianisti"), ha avuto modo di sottolineare l'esistenza di limiti all'intervento del giudice (in quel caso penale) su attività e procedure interamente riconducibili all'ordinamento parlamentare⁷¹, come peraltro ricordato (e ribadito) pure nella più recente giurisprudenza costituzionale in tema di autodichia⁷².

E ciò anche a tacere dell'efficacia, limitata al caso concreto, delle decisioni eventualmente ottenibili in sede di giudizio ordinario, idonee eventualmente a garantire le posizioni individuali, senza, tuttavia, incidere sulla permanenza, all'interno del complessivo ordinamento parlamentare, di disposizioni, espressione dell'autonomia normativa dei gruppi, apertamente lesive di principi fondamentali e/o di diritti costituzionali⁷³. Per quanto all'analisi comparata non sia ignota l'eventualità

⁷⁰ Ampiamente sul tema, di recente, A. LO CALZO, *L'autodichia degli organi costituzionali*, Napoli, 2018, ed ivi gli opportuni approfondimenti anche bibliografici.

⁷¹ Corte cost., sent. n. 379 del 1996.

⁷² Corte cost., sent. n. 262 del 2017.

⁷³ Riecheggiano in questa sede le conclusioni cui era giunta già autorevole dottrina civilistica, allorché rilevava come la garanzia giurisdizionale dell'osservanza dei patti associativi sia inidonea da sola ad assicurare il rispetto dell'art. 2 Cost., poiché "il vero problema della protezione del singolo all'interno delle formazioni sociali è (proprio) quello dei limiti alla loro

che venga riconosciuta la legittimità del controllo giudiziario sulla decisione di un gruppo politico di espellere uno dei suoi componenti⁷⁴, come a suo tempo ammesso dal Tribunale Supremo spagnolo, sia pur con la motivazione che tali tipi di provvedimenti avrebbero una rilevanza di ordine pubblicistico idonea a renderli oggetto di sindacato giurisdizionale⁷⁵.

6. Prospettive e inconvenienti del ricorso per conflitto di attribuzione

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

Con più specifico riferimento ai membri delle Camere e alle lesioni che ai loro diritti, prerogative e funzioni possano derivare da specifiche previsioni degli statuti e dei regolamenti dei gruppi parlamentari, tale tutela appare naturalmente riposare nell'alveo del giudizio costituzionale, non certo nelle forme della questione di legittimità, per l'indubbia inidoneità delle norme qui considerate di costituirne oggetto, ma nella diversa occasione del conflitto di attribuzione. Ciò che, peraltro, può dedursi anche dalla giurisprudenza costituzionale in tema di giurisdizione domestica, allorché il Giudice delle leggi ha ammesso che anche norme altrimenti non sindacabili potrebbero essere fonti di atti lesivi di diritti costituzionalmente inviolabili, che è possibile tutelare, allora, attraverso lo strumento del conflitto di attribuzione⁷⁶.

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

autonomia statutaria", così F. GALGANO, *Delle associazioni non riconosciute e dei comitati*, Art. 36-42, in *Comm. cod. civ. Scialoja-Branca*, Bologna-Roma, 1967, 165.

⁷⁴ In generale sul tema D. VINCENZI AMATO, *Associazioni e tutela dei singoli. Una ricerca comparata*, Napoli, 1984.

⁷⁵ Trib. Supremo, sent. 8 febbraio 1994, in *Ar.*, 1994, 991.

⁷⁶ Cfr. Corte cost., sent. n. 120 del 2014.

il singolo parlamentare sia legittimato a ricorrere allo strumento del conflitto tra i poteri dello Stato⁷⁷, ha infine dato risposta apertamente affermativa all'interrogativo sulla possibilità di riconoscere la legittimazione soggettiva del singolo parlamentare a sollevare conflitto per la tutela delle proprie specifiche attribuzioni costituzionali⁷⁸, quali possono trarsi dalla portata dell'art. 67 della Costituzione⁷⁹. Invero, tale articolo della Carta fondamentale individua "una sfera di tutela, costituzionalmente definita, della libertà del parlamentare come tale, nell'esercizio del proprio mandato", come si deduce già dal tenore letterale della disposizione "che fa riferimento ad «ogni membro del Parlamento» e non all'organo nel suo complesso", in ciò differenziandosi, anche sotto il profilo testuale, dagli artt. 68, I comma e 69, che riservano le prerogative in essi espresse "ai «membri del Parlamento»"⁸⁰.

Pertanto, come noto, la Corte ha infine ammesso espressamente, sia pur in astratto⁸¹, che ad ogni eletto in quanto tale spettano una serie di facoltà, necessarie all'esercizio del libero mandato parlamentare, quali quelle che si esercitano con la partecipazione alle discussioni e alle deliberazioni esprimendo opinioni e voti, "diverse e distinte da quelle che gli spettano in quanto componente dell'assemblea"⁸².

Resta così individuato il necessario presupposto per superare le residue perplessità a rinvenire nella figura un "potere" dello Stato, ai fini dell'instaurazione del conflitto

⁷⁷ Corte cost., ord. n. 177 del 1998, annotata in posizione adesiva da N. ZANON, "Sfere relazionali" riservate a Parlamento e Magistratura e attribuzioni individuali del singolo parlamentare: una distinzione foriera di futuri sviluppi?, in *Giur. Cost.*, 1998, 1481 ss. Spunti anche in Corte cost., sent. n. 225 del 2001; ord. n. 222 del 2009; ordd. nn. 277 e 280 del 2017; e ordd. nn. 163 e 181 del 2018, su cui, per tutti, A. LAURO, *Il conflitto tra poteri dello Stato e la forma di governo parlamentare: a margine delle ordinanze 163 e 181 del 2018*, in *Forum di Quad. cost. Rassegna*, 27 settembre 2018.

⁷⁸ In tal senso notoriamente Corte cost., ord. n. 17 del 2019.

⁷⁹ Secondo quanto prefigurato in dottrina, tra gli altri, da G. ZAGREBELSKY, *Le immunità parlamentari. Natura e limiti di una garanzia costituzionale*, Torino, 1979, 98-99; N. ZANON, *I diritti del deputato "senza gruppo parlamentare"*, cit., 1181 ss.; ID., *Il libero mandato parlamentare*, cit., 312 ss.; M. MANETTI, *La legittimazione del diritto parlamentare*, Milano, 1990, 163-164; R. BIN, *L'ultima fortezza. Teoria della Costituzione e conflitti di attribuzione*, Milano, 1996, 142-143; M. MEZZANOTTE, "Pregiudizialità parlamentare" e legittimazione al conflitto tra poteri del singolo parlamentare, in *Giur. it.*, 2000, 148-149, sia pur limitatamente al conflitto cd. "interno", cioè rivolto dal parlamentare contro la Camera di appartenenza. Conformemente, più di recente, A. RUGGERI – A. SPADARO, *Lineamenti di giustizia costituzionale*, VI ed., Torino, 2019, 328, che ricollegano la possibilità di tutela attraverso il conflitto costituzionale anche all'eventuale lesione del diritto di iniziativa legislativa ex art. 71 Cost.

⁸⁰D. NOCILLA, *Il libero mandato parlamentare*, cit., 65.

⁸¹ Come sottolinea A. RUGGERI, *Il parlamentare e il suo riconoscimento quale "potere dello Stato" solo virtuale o in astratto... (nota minima a Corte cost. n. 17 del 2019)*, in *Consultaonline*, 2019.

⁸² Corte cost., ord. n. 17 del 2019, cit. Punto 3.3 del Considerato in diritto.

costituzionale⁸³, in considerazione della necessità per il parlamentare di venire ammesso alla tutela della propria fondamentale funzione di rappresentanza politica ogniqualvolta essa risulti illegittimamente compressa⁸⁴. Dal che, per quanto qui più specificamente rileva, se ne trae la conseguenza che il singolo eletto deve potersi tutelare attraverso lo strumento del conflitto anche nell'ipotesi ora in esame, in cui tali facoltà risultino illegittimamente sacrificate per effetto delle norme interne dei gruppi parlamentari. E la conclusione risulta tanto più rafforzata se si accoglie la ricostruzione dei gruppi parlamentari in termini di formazioni sociali⁸⁵, almeno a seguire il tenore del richiamato art. 2 della Costituzione, laddove esige che la garanzia dei diritti fondamentali riguardi i singoli anche all'interno dei gruppi organizzati cui aderiscono e persino contro di essi.

Piuttosto altra difficoltà riguarda proprio l'individuazione degli stessi gruppi come possibili termini passivi del conflitto⁸⁶. Né fa luce al riguardo la richiamata recente giurisprudenza, giacché a proposito della legittimazione soggettiva dei gruppi parlamentari la Corte costituzionale si era, in un certo senso, e per il momento, lavata

⁸³ Così anche V. PIERGIGLI, *La Corte costituzionale e il doppio salto mortale mancato. Alcune considerazioni a margine dell'ordinanza n.17/2019*, in *Nomos. Le attualità del diritto*, 2019, n.1, spec. 13.

⁸⁴ *Contra* A. MORRONE, *Lucciole per lanterne. La n. 17/2019 e la terra promessa di quote di potere per il singolo parlamentare*, in *federalismi.it*, 2019, n. 4, il quale intravede al fondo della decisione il pericolo della "polverizzazione" della rappresentanza politica. Per altri versi, insisteva "sul carattere necessariamente unitario della funzione parlamentare", già G. BRUNELLI, *Sull'impossibilità di "frammentare" la funzione parlamentare*, in "Il caso Previti". *Funzione parlamentare e giurisdizione in conflitto davanti alla Corte*, a cura di R. Bin – G. Brunelli – A. Pugiotto – P. Veronesi, Torino, 2000, 45 ss.

⁸⁵ Sull'argomento, volendo, già A. CIANCIO, *Il gruppo parlamentare come formazione sociale e la tutela del dissenso dei singoli aderenti*, in *Rivista AIC*, 2020, n.1, 616 ss., ora in *Ripensare o "rinnovare" le formazioni sociali?*, cit., 157 ss.

⁸⁶ Esclude che il gruppo parlamentare possa essere riconosciuto quale "potere dello Stato" al fine di ammetterne la legittimazione soggettiva al conflitto di attribuzione, A. PISANESCHI, *I conflitti di attribuzione tra i poteri dello Stato. Presupposti e processo*, Milano, 1992, 275 ss. Possibilista, invece, l'opinione di E. MALFATTI – S. PANIZZA – R. ROMBOLI, *Giustizia costituzionale*, V ed., Torino, 2016, 243; e, senz'altro affermativa, la risposta di R. BIN, *L'ultima fortezza*, cit., 140 ss. In posizione dubitativa A. RUGGERI – A. SPADARO, *Lineamenti*, cit., 328, che, tuttavia, aprono alla possibilità di una legittimazione soggettiva al conflitto dei gruppi in funzione di tutela delle minoranze, in attesa di una chiara riforma costituzionale che esplicitamente garantisca queste ultime "processualmente". Sull'ipotesi della legittimazione processuale delle minoranze parlamentari ai fini del conflitto di attribuzione può leggersi A. CIANCIO, *Il controllo preventivo di legittimità sulle leggi elettorali ed il prevedibile impatto sul sistema italiano di giustizia costituzionale*, in *federalismi.it*, 2016, n.1, 18 ss.

le mani, sia pur ricorrendo ad un appiglio procedurale⁸⁷, evitando, in tal modo, di prendere posizione su di esso. Il che, per il vero, non sembrava precludere per il futuro l'ammissibilità di un conflitto in cui è parte un gruppo parlamentare, come sembrava potersi dedurre proprio dal ricorso a quell'*escamotage*.

Invero, grosse perplessità ad ammettere un conflitto sollevato dal singolo eletto contro il gruppo di (originaria) aderenza non deriverebbero tanto dalle strettoie di un giudizio previsto per risolvere conflitti tra "poteri diversi", e non tra organi del medesimo potere, poiché da tempo l'area dei conflitti interorganici si è dilatata, per effetto della stessa giurisprudenza costituzionale, "a ricomprendere tutti gli organi ai quali sia riconosciuta e garantita dalla Costituzione una quota del potere organizzato al massimo livello"⁸⁸. Da ciò si può comprendere l'eventualità di un conflitto fra poteri "riguardante organi che pure esercitano *la stessa funzione*, limitatamente – beninteso – alla specifica «sfera di attribuzioni costituzionali» riconosciuta (e dunque garantita) a ciascuno di essi"⁸⁹. Il che tipicamente può accadere all'interno di poteri, per così dire, "complessi", in cui all'unicità della funzione corrisponde una pluralità di organi con proprie attribuzioni costituzionalmente definite⁹⁰, come, del resto, ha avuto modo di ribadire recentemente la stessa Consulta allorché ha ricordato che nella giurisprudenza costituzionale la nozione di potere dello Stato (al fine della legittimazione soggettiva al conflitto) "abbraccia tutti gli organi ai quali sia riconosciuta e garantita dalla Costituzione una quota di attribuzioni costituzionali (...) o sia affidata una pubblica funzione costituzionalmente rilevante e garantita (...) "⁹¹.

⁸⁷ Si tratta, come noto, del rilievo relativo alla mancata specificazione nel ricorso introduttivo delle modalità attraverso cui il Gruppo ricorrente avrebbe deliberato il promovimento del conflitto, cfr. Corte cost., ord. n. 17/2019, Punto 3 del Considerato in diritto, che in proposito richiama quanto già affermato in ord. n. 280 del 2017. Specificamente sul punto v. R. DICKMANN, *La Corte dichiara inammissibile il conflitto di attribuzione contro il disegno di legge di bilancio 2019-21 approvato dal Senato e ribadisce che i singoli parlamentari sono poteri dello Stato*, in *federalismi.it*, 2019, n. 4, 10 ss. Criticamente (anche) su questo passaggio della pronuncia, tra gli altri, F. FABRIZZI, *La Corte costituzionale giudice dell'equilibrio tra i poteri*, Torino, 2019, 107, a cui si rinvia anche per la ricostruzione delle vicende politico-istituzionali da cui aveva tratto origine il giudizio.

⁸⁸ Così E. MALFATTI – S. PANIZZA – R. ROMBOLI, *Giustizia costituzionale*, cit., 240.

⁸⁹ A. RUGGERI – A. SPADARO, *Lineamenti*, cit., 312.

⁹⁰ *Ibidem*.

⁹¹ Cfr. Corte cost., ord. n. 17 del 2019, cit. al Punto 3.2 del Considerato in diritto.

Sulla base di tali argomenti, pertanto, non stupirebbe se in altre occasioni il Giudice costituzionale intravedesse nei gruppi parlamentari figure soggettive, che, per quanto non qualificabili come organi delle Camere in senso proprio, appaiono, tuttavia, titolari di funzioni di riconosciuto rilievo costituzionale, come tali tutelabili con lo strumento adesso in esame, con il connesso riconoscimento della loro legittimazione (attiva e, correlativamente, passiva) al conflitto di attribuzione.

In quest'ultimo senso, del resto, deporrebbe persino la più recente declaratoria di inammissibilità di un ricorso proposto da gruppi parlamentari⁹². In tale circostanza, invero, l'esclusione della legittimazione soggettiva dei gruppi viene testualmente limitata al "caso di specie" allorché il Giudice costituzionale sostanzialmente rileva che le prerogative di cui si lamenta la lesione non (si dimostra che) vengono attribuite dalla Costituzione (anche) ad essi, oltre che ai singoli parlamentari. In tal modo, ragionando *a contrario*, la Corte sembra voler lasciare sostanzialmente impregiudicata e comunque non definitivamente compromessa la possibilità di riconoscere che in altre situazioni pure i gruppi possano avvalersi dello strumento del conflitto per la tutela delle loro specifiche attribuzioni costituzionali⁹³.

E ciò sempre a voler concludere che parte di un conflitto costituzionale possa essere un soggetto espressione del pluralismo politico-sociale, come si sostiene del gruppo parlamentare. Al riguardo, infatti, non può trascurarsi che la Corte, pur avendo ribadito le ragioni che avevano consentito di ampliare la legittimazione al conflitto⁹⁴, ammettendo persino figure soggettive cd. "esterne" allo Stato-apparato⁹⁵, come notoriamente il Comitato promotore di una richiesta referendaria, considerato

⁹² Cfr. Corte cost., ord., n. 60 del 2020.

⁹³ *Contra* R. DICKMANN, *Ancora in tema di legittimazione al conflitto di attribuzione dei singoli membri delle Camere... ma non dei gruppi parlamentari (nota a Corte cost., ord. 26 marzo 2020, n. 60)*, in *Forum di Quad. Cost.* 2020, n.2, 91 ss., secondo cui la Corte nell'occasione avrebbe definitivamente escluso qualsiasi base costituzionale alle possibili doglianze dei gruppi in sede di conflitto costituzionale.

⁹⁴ Corte cost., ord. s.n. del 24 maggio 1990, con cui la Corte ha precisato che oltre ai Comitati promotori dei referendum anche altre figure soggettive esterne allo Stato-apparato potrebbero assurgere al rango di potere.

⁹⁵ Per la dottrina più risalente, favorevole a riconoscere la qualifica di potere dello Stato ad "elementi che non fanno parte dello Stato-apparato", cfr. M. MAZZIOTTI DI CELSO, *I conflitti di attribuzione fra i poteri dello Stato*, I, Milano, 1972, 283 ss., in particolare 318 ss.

anch'esso ai limitati fini del conflitto costituzionale potere dello Stato⁹⁶, ha però finora escluso che tale ultima natura per le medesime finalità possa rinvenirsi in concreto in altri soggetti, in particolare respingendo la legittimazione di partiti e associazioni politiche⁹⁷. Pertanto, non potrebbe neppure escludersi che la medesima posizione di rigore il Giudice costituzionale voglia mantenere nei confronti di tutte le figure attraverso cui si estrinseca il pluralismo politico, quale si manifesta, cioè, non solo a livello di società civile attraverso l'organizzazione in partiti, ma altresì all'interno del Parlamento, con la riunione (e divaricazione) degli eletti nei gruppi, come, peraltro, assai significativamente ricordato pure nella citata, più recente giurisprudenza sull'inammissibilità di un conflitto sollevato da taluni di essi⁹⁸.

Per altri versi, non può trascurarsi che, se anche si superassero tutte le strettoie della legittimazione soggettiva al conflitto, permarranno altre difficoltà sul piano oggettivo.

Tra esse, da un lato, quelle legate alla natura delle norme (di organizzazione interna dei gruppi) di cui si contesterebbe l'applicazione, sia pur in violazione di precetti costituzionali fondamentali, quali quelli risultanti, nel caso in specie, dagli artt. 2 e 67 della Costituzione, in considerazione della persistente ritrosia della Consulta ad intervenire nelle questioni riconducibili, per così dire, al "cuore" dell'ordinamento parlamentare⁹⁹, come, per altri versi, depono la già ricordata, recente giurisprudenza

⁹⁶ Il riferimento è, notoriamente, a Corte cost., ord. 3 marzo 1978, n. 17; e alla successiva sent. 23 maggio 1978, n. 69.

⁹⁷ Cfr. Corte cost., ord. 24 febbraio 2006, n. 79, con cui è stata negata la legittimazione dell'associazione denominata "La Rosa nel Pugno – Laici Socialisti Liberali Radicali", annotata da P. RIDOLA, *La legittimazione dei partiti politici nel conflitto di attribuzione fra poteri dello Stato: organamento dei soggetti del pluralismo o razionalizzazione dei processi costituzionali del processo politico?*, in *Giur. Cost.*, 2006, I, 668 ss.; S. CURRERI, *Non varcate quella soglia!*, in *Forum di Quad. cost. Rassegna*, 18 aprile 2006; e A. MANNINO, *La "Rosa nel pugno" davanti alla Corte costituzionale*, in *Quad. cost.*, 2006, 564 ss. Cfr., inoltre, Corte cost., ord. 23 marzo 2007, n.117 con cui la Consulta ha confermato la posizione di chiusura nei confronti dei partiti, dichiarando inammissibile il ricorso presentato dalla "Lista Consumatori C.O.D.A.Cons. – Democrazia Cristiana".

⁹⁸ V. ancora ord. n. 60 del 2020, cit., che al riguardo richiama le sentenze nn. 174 del 2009; 193 del 2005; 298 del 2004 e 49 del 1998.

⁹⁹ Come può dedursi, da ultimo, anche da Corte cost., ord. n. 86 del 2020 nel punto in cui la Consulta, tra le altre argomentazioni a sostegno dell'inammissibilità di un conflitto sollevato da un singolo parlamentare, ribadisce, per ciò che concerne il profilo oggettivo, che non possono trovare ingresso nei conflitti di attribuzione censure che attengono a "violazioni o scorrette applicazioni dei regolamenti parlamentari e delle prassi di ciascuna Camera".

sull'autodichia¹⁰⁰. E ciò nonostante le pregresse puntualizzazioni pure offerte dal Giudice costituzionale, allorché, nella diversa sede del giudizio di legittimità costituzionale (ancora) sui regolamenti parlamentari, aveva concluso che, per quanto la riaffermata insindacabilità di essi "sul piano sistematico" trovi *ratio* nella garanzia dell'indipendenza delle Camere da ogni altro potere, quest'ultima non può spingersi al punto da compromettere diritti fondamentali o pregiudicare l'attuazione dei principi inderogabili, che, pertanto, devono poter essere tutelati proprio attraverso lo strumento del conflitto di attribuzione¹⁰¹.

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

Ma probabilmente tale ultima preoccupazione, connessa a quella del trascinarsi della Corte sul terreno scivoloso dello scontro politico tutto interno al Parlamento, verrebbe arginata da quella "clausola di salvaguardia" che la stessa Consulta ha posto a filtro dei conflitti elevabili dal singolo parlamentare, il quale viene sì ammesso a ricorrere a tutela delle sue "attribuzioni inerenti al diritto di parola, di proposta e di voto, che gli spettano come singolo rappresentante della Nazione, individualmente considerato, da esercitare in modo autonomo e indipendente, non rimuovibili né modificabili a iniziativa di altro organo parlamentare"¹⁰², ma soltanto in ipotesi di "violazioni manifeste" delle sue prerogative costituzionali¹⁰³.

In tal modo il Giudice costituzionale si è nei fatti riservato di operare anche per il futuro una sostanziale anticipazione della decisione sul merito già in fase di

¹⁰⁰ Corte cost., sent. n. 262 del 2017, cit.

¹⁰¹ Corte cost., sent. n. 120 del 2014, cit.

¹⁰² Corte cost., ord. n. 17 del 2019 cit., Punto 3.3 del *Considerato in diritto*.

¹⁰³ Corte cost., ord. n. 17 del 2019 cit., Punto 3.5 del *Considerato in diritto*.

ammissibilità del conflitto costituzionale (quantomeno) in ordine al *fumus* della lesione, come, peraltro, confermato in più recenti occasioni¹⁰⁴.

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

E ciò a prescindere dall'indubbia e rilevante funzione di “filtro” che il richiamo alla “violazioni manifeste delle prerogative costituzionali dei parlamentari”¹⁰⁵ è destinato ad assolvere per evitare il rischio di un ingolfamento dei lavori della Corte come conseguenza della numerosa composizione delle Camere, i cui membri – in ipotesi, forse solo di scuola – decidessero in tempi ravvicinati di ricorrere ognuno al conflitto costituzionale per tutelare le proprie attribuzioni, presuntivamente lese in base alle circostanze più varie.

7. I limiti all'autonomia normativa dei gruppi

E', peraltro, evidente che la tutela del parlamentare dissenziente contro il gruppo di appartenenza attraverso lo strumento del conflitto di attribuzione è opzione per intero consegnata alla disponibilità del Giudice costituzionale, oltre che, naturalmente, all'iniziativa del singolo eletto. E la strada, da quanto accennato, non si rivela né breve né piana.

¹⁰⁴ Cfr. Corte cost., ordd. nn. 274 e 275 del 2019 (su cui R. DICKMANN, *L'illegittimità delle norme intruse dei decreti-legge tra conflitto di attribuzione promosso da singoli parlamentari e giudizio di legittimità costituzionale*, in *federalismi.it*, 2020, n. 2) e, da ultimo, ordd. nn. 60 e 86 del 2020 con cui la Consulta ha dichiarato inammissibili conflitti sollevati (anche) da parlamentari singoli, pur ribadendone la legittimazione in astratto.

¹⁰⁵ Corte cost., ord. n. 17 del 2019 cit., Punto 3.5 del *Considerato in diritto*; cui *adde* Corte cost. ordd. nn. 274 e 275 del 2019, cit.; e, più di recente, ordd. nn. 60 e 86 del 2020, cit.

In attesa che si concretizzi tale evenienza, tuttavia, anche in questo peculiarissimo ambito di esplicazione del pluralismo politico-sociale non può restare senza risposta l'interrogativo prima sollevato con riferimento alle possibili garanzie effettive che l'ordinamento può e deve apprestare a tutela dei singoli parlamentari contro i gruppi di appartenenza.

Dinanzi alla difficile praticabilità di ogni intervento di natura giurisdizionale, una soluzione al contempo plausibile ed efficace può essere rinvenuta nella necessaria democraticità dei gruppi di potere in generale, da avviare persino incidendo sulla stessa struttura interna delle formazioni sociali in modo da rendere queste ultime più sensibili ai diritti individuali dei loro componenti. Specificamente riferita al piano dei rapporti tra gli eletti e i gruppi politici di afferenza, tale conclusione si risolve nella ricerca e predisposizione di canali di espressione del dissenso all'interno dei gruppi parlamentari ovvero nella garanzia del libero confronto tra opinioni e nella correlativa tutela delle posizioni minoritarie dinanzi alla volontà della maggioranza del gruppo (e, di conseguenza, in rapporto alle direttive provenienti dal partito di riferimento) con riguardo ai comportamenti che gli eletti sono chiamati a tenere nel compimento delle attività parlamentari.

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

In questo modo, come pure è stato da tempo autorevolmente affermato, l'ordinamento parlamentare "pur riconoscendo in modo netto l'importanza dei gruppi parlamentari e

delle loro attribuzioni” tutelerebbe “in modo adeguato le attribuzioni, i diritti e – in una parola – la «qualità rappresentativa» del parlamentare singolo”¹⁰⁶.

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

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

Come dire, allora e più in generale, che i Regolamenti parlamentari, che hanno valorizzato il ruolo dei gruppi all'interno delle Camere ben oltre lo stringato richiamo che ne fanno gli artt. 72 e 82 Cost., considerano tali organismi interni enti dotati di una propria autonomia normativa, funzionale al miglior espletamento delle importanti attività ad essi rimesse, attraverso tuttavia la fissazione, in ultima analisi, del “metodo democratico”, quale criterio fondamentale che deve presiedere alla loro organizzazione interna, come peraltro già deducibile dal complessivo afflato pluralistico che informa il Testo costituzionale¹⁰⁷.

8. I Presidenti di Assemblea e il sindacato sulle norme interne dei gruppi parlamentari

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

¹⁰⁶ Così N. ZANON, *Il libero mandato parlamentare*, cit., 281. Di recente, l'invito alla valorizzazione della disposizione si coglie anche in G. DEMURO, *Il diritto individuale al libero mandato parlamentare*, in *federalismi.it*, 2018, n.13, 4.

¹⁰⁷ Richiami alla necessaria democraticità interna del gruppo parlamentare anche in S. CURRERI, *Costituzione, regolamenti parlamentari e statuti dei gruppi politici*, cit., 22 ss.

La risposta sembra risiedere naturalmente nel ruolo dei Presidenti di Assemblea in relazione al generale compito che compete ad essi di far osservare i regolamenti camerale (artt. 8 Reg. Cam. e 8 Reg. Sen.), oltre alle norme costituzionali.

Peraltro, la circostanza che i regolamenti della Camere non abbiano previsto espressamente per i Presidenti tale attribuzione, di sovrintendere in sostanza alla legalità degli statuti e/o dei regolamenti dei gruppi, non esclude che tale funzione possa considerarsi implicitamente ricavabile attraverso una interpretazione logico-sistematica anche con riferimento alle recenti disposizioni degli stessi regolamenti che impongono ai gruppi parlamentari obblighi di trasparenza in relazione ai loro statuti, destinati ad essere pubblicati sui siti *web* delle Assemblee, previa comunicazione – appunto – ai rispettivi Presidenti (art. 15 commi *2bis*, *2ter* e *3* Reg. Cam. e art. 15 comma *3bis* Reg. Sen.)¹⁰⁸.

Invero, tali disposizioni paiono rispondere ad un disegno unitario, ove l'obbligo di trasmissione delle norme interne dei gruppi ai Presidenti delle Camere non potrebbe considerarsi fine a sé stesso, sia pur in connessione al previsto adempimento di diffusione sul *web*, pena la riduzione degli organi esponenziali delle Assemblee legislative a semplici "passacarte" tra il gruppo parlamentare e i gestori dei siti internet delle Camere¹⁰⁹. Viceversa tale obbligo di comunicazione (e di connessa pubblicità) appare correlato al contributo finanziario di cui sono destinatari i gruppi (e al conseguente onere di rendicontazione sull'utilizzo delle somme, art. *15ter* Reg. Cam. e art. *16 bis* Reg. Sen.).

Da ciò pare logico desumere che i richiesti adempimenti in termini di trasmissione e pubblicità degli statuti e dei regolamenti dei gruppi siano in prima battuta finalizzati proprio a consentire l'esplicazione della generale attività di vigilanza sul corretto funzionamento del complessivo ordinamento camerale¹¹⁰ – di cui il Presidente dell'Assemblea è il naturale garante – in relazione alla successiva distribuzione dei finanziamenti, tanto più che quelle contribuzioni sono destinate "esclusivamente" a

¹⁰⁸ Spunti nel medesimo senso anche in C. MARTINELLI, *Liberato mandato e rappresentanza nazionale come fondamenti della modernità costituzionale*, in *federalismi.it.*, 2018, n.13, 7 ss.

¹⁰⁹ Come anticipato in A. CIANCIO, *Disciplina di gruppo*, cit., 21 ss.

¹¹⁰ Sulla nozione di vigilanza, quale relazione riassuntiva della "visione integrata" degli interessi di un'istituzione, e la sua differenza, sotto il profilo tecnico-giuridico, dalla figura del controllo, cfr. L. ARCIDIACONO, *La vigilanza nel diritto pubblico, Aspetti problematici e profili ricostruttivi*, Padova, 1984.

perseguire gli “scopi istituzionali riferiti all’attività parlamentare” dei gruppi, oltre che alle funzioni di studio, comunicazione ed editoria ad essa ricollegabile (art. 15^{bis}, IV co. Reg. Sen. e art. 15, IV co. Reg. Cam)¹¹¹.

Ne consegue la possibilità per il Presidente di intervenire pure in tale occasione a presidio del rispetto delle norme camerali e, ancora più a monte, a tutela delle fondamentali prerogative costituzionali dei parlamentari, al punto che non appare peregrino individuare tra le pieghe di quelle disposizioni persino le sanzioni applicabili per le ipotesi di violazione, riconducibili alle contribuzioni finanziarie ottenibili dai gruppi, secondo modalità stabilite, rispettivamente, dall’Ufficio e dal Consiglio di Presidenza (art. 15^{bis}, comma 3 Reg. Cam. e art. 16, comma 2 Reg. Sen.). Invero, il rinvio a determinazioni di volta in volta assunte, piuttosto che l’esclusivo, automatico riferimento alla consistenza numerica dei gruppi parlamentari, lascia evincere una discrezionalità nella distribuzione delle risorse da destinare alle attività dei gruppi, che non può non essere condizionata dall’osservanza della Costituzione e del Regolamento generale dell’Assemblea.

La considerazione trae conferma dalla circostanza che il Presidente non è lasciato solo in tali valutazioni, giacché esse sono rimesse all’intero Ufficio e Consiglio di presidenza, ove – val la pena ricordare – sono rappresentati tutti i gruppi parlamentari (art. 5, commi 3 e 5 Reg. Cam. e art. 5 comma 2^{bis} Reg. Sen.). Verrebbe così garantito quell’essenziale principio di civiltà giuridica, che è il contraddittorio, assicurato pure nell’eventualità dell’irrogazione di sanzioni di natura finanziaria (consistenti in una riduzione nell’ammontare delle contribuzioni o, addirittura, nella loro esclusione) nei confronti dei gruppi che apertamente violassero, nelle loro norme interne, principi costituzionali e/o diritti fondamentali dei propri membri, oltre che le stesse norme del diritto parlamentare, in particolare ove poste a presidio del più ampio pluralismo politico persino all’interno degli stessi gruppi parlamentari.

Resterebbe in tal modo individuato anche il naturale destinatario, per così dire, delle rimostranze espresse nelle forme del conflitto costituzionale dal singolo parlamentare espulso o altrimenti gravato da sanzioni presuntivamente sproporzionate, il quale allora potrebbe rivolgere alla Consulta ricorso per menomazione contro il Presidente di

¹¹¹ Cfr., volendo, A. CIANCIO, *Il Parlamento: l’organizzazione*, in L. Arcidiacono – A. Cariola – E. Castorina – A. Ciancio – G. Chiara, *Diritto costituzionale*, Milano, 2018, 337.

Assemblea, che, omettendo di sovrintendere alla legalità (costituzionale e regolamentare) delle norme interne dei gruppi, non lo avesse adeguatamente tutelato rispetto alle azioni vessatorie della maggioranza del gruppo di appartenenza¹¹².

dirittifondamentali.it

¹¹² Conformemente A. CERRI, *Osservazioni sulla libertà del mandato parlamentare*, in *federalismi.it*, 2018, n.13, 4.