

Tra la nuova disciplina dei Gruppi al Senato e la garanzia del libero mandato

di Gianluca TRENTA*

SOMMARIO: **1.** Premessa. **2.** Il vincolo di mandato parlamentare e la disciplina del Gruppo. **3.** Il limite all'esercizio del divieto di mandato imperativo. **4.** Alcune considerazioni sull'impossibilità del parlamentare di non iscriversi ai Gruppi. **5.** Il divieto di mandato imperativo è ancora attuale?

ABSTRACT: *The article aims to investigate the relationship between parliamentary transfugism and the prohibition of an imperative mandate, also in light of the approval of the new rules of the Senate Regulations.*

1. Premessa.

La crisi del Governo Conte II si è aperta ufficialmente la sera del 25 gennaio, allorché il Presidente del Consiglio, Giuseppe Conte, ha annunciato la volontà di rassegnare le sue dimissioni durante la seduta del Consiglio dei Ministri del giorno seguente¹.

Il 28 gennaio, il Presidente della Repubblica, Sergio Mattarella, ha iniziato le consultazioni per la formazione di un nuovo Governo, incontrando la Presidente del Senato, Elisabetta Casellati e, a seguire, il Presidente della Camera, Roberto Fico. In contemporanea all'apertura delle consultazioni, al Senato si è costituito il nuovo gruppo parlamentare *Europeisti-MAIE-Centro Democratico (EU-MAIE-CD)*, composto da 10 Senatori, eletti nel 2018 nelle file di forze politiche anche di opposizione. Ciò che è avvenuto a Palazzo Madama, con riferimento agli assetti

* Dottorando di ricerca in Scienze Giuridiche e Politiche presso l'Università degli Studi di Roma "Guglielmo Marconi".

¹ Nella convocazione del Consiglio dei Ministri n. 94 è riportato testualmente che «è convocato per domani martedì 26 gennaio alle ore 9 il Consiglio dei Ministri nel corso del quale il Presidente del Consiglio, Giuseppe Conte, comunicherà ai ministri la volontà di recarsi al Quirinale per rassegnare le sue dimissioni. A seguire, il Presidente Conte si recherà dal Presidente della Repubblica, Sergio Mattarella».

del Parlamento, ha avuto notevoli ripercussioni ed è solo la punta dell'*iceberg*. La deplorata pratica del *transfughismo parlamentare*, pur facendo parte del nostro assetto costituzionale, negli ultimi anni ha raggiunto notevoli dimensioni, tanto da meritare, nel dibattito politico e pubblicistico, una notevole attenzione². Mentre nella prima Repubblica i casi erano estremamente circoscritti a pochi parlamentari, con l'introduzione del sistema del bipolarismo e del maggioritario, tale fenomeno è divenuto di notevole importanza per la sopravvivenza dei Governi in carica, che si sono trovati a essere dipendenti da quei parlamentari eletti in quelle forze politiche contrapposte, facendo emergere quello che attualmente tutti definiscono la crisi della rappresentanza politica³.

Bisogna sottolineare, inoltre, come l'inarrestabile espansione della tecnologia digitale e, quindi, di tutte le piattaforme *social network*, ha permesso, soprattutto ai rappresentanti del popolo, di avere un collegamento diretto con il corpo elettorale, comportando una progressiva disgregazione dei corpi intermedi quali i partiti politici, facendo emergere in maniera esponenziale il fenomeno del transfughismo politico-parlamentare⁴.

D'altronde, è l'art. 67 della Cost. che sancisce l'indipendenza e l'autonomia di ogni membro del Parlamento, che non risulta vincolato da alcun mandato sia nei confronti del partito che gli ha permesso di candidarsi, sia nei confronti dei cittadini-elettori che, votando, lo hanno eletto. Il divieto di mandato imperativo, quindi, ipotizza che i rappresentanti del popolo possano esercitare le proprie funzioni secondo libertà di coscienza, giustificando il pieno diritto di poter variare il gruppo parlamentare allorquando non si sentano più rappresentati dal partito politico di appartenenza.

Pertanto, la *ratio* del libero mandato è concedere una certa autonomia decisionale al parlamentare attraverso una sintesi politica⁵. La *quaestio*, invece,

² L. GIANNITI, N. LUPO, *Corso di diritto parlamentare*, Bologna, Il Mulino, 2013, pp. 105 ss.; V. DI CIOLO, L. CIAURRO, *Il diritto parlamentare nella teoria e nella pratica*, Milano, Giuffrè, 2013, pp. 304 ss.

³ S. CURRERI, *Gruppi parlamentari e norme anti-transfughismo*, in V. LIPPOLIS, N. LUPO (a cura di), *Il Parlamento dopo il referendum costituzionale. Il Filangieri. Quaderno 2015-2016*, Jovene, Napoli, 2017, pp. 117 ss; S. CURRERI, *Rappresentanza politica e mobilità parlamentare*, in N. ZANON, F. BIONDI (a cura di), *Percorsi e vicende attuali della rappresentanza e della responsabilità politica*, Milano, Giuffrè, 2001, pp. 189 ss; C. DE CARO, *I gruppi parlamentari nella XII legislatura*, in *Rassegna parlamentare*, n. 2, 1996, pp. 351 ss.

⁴ F. TULLIO, *Rappresentanza politica e libertà di mandato nell'era della «disintermediazione» digitale*, Milano, Franco Angeli, 2020; M. BELLETTI, *La crisi della rappresentanza alla base della crisi del divieto di vincolo di mandato*, in *Osservatorio Costituzionale AIC*, n. 1, 2020, p. 156.

⁵ L. PEDULLÀ, *Contributo allo studio sul divieto di mandato imperativo. Dalle liste bloccate alle primarie*, Catania, Torre, 2011.

è se dal principio del libero mandato vi siano elementi che possano influire nella reale indipendenza del parlamentare⁶.

Durante il mandato, quindi, il Parlamentare può, in estrema *ratio*, abbandonare il Gruppo al quale ha aderito per svolgere la sua attività di rappresentante, in quanto, secondo quanto stabilito dai Regolamenti parlamentari sia della Camera dei Deputati che del Senato, il Parlamentare è obbligato ad iscriversi in un gruppo politico o, in alternativa, iscriversi al Gruppo Misto⁷.

Una parte della dottrina sostiene che proprio l'introduzione dell'obbligo di aderire ad un gruppo parlamentare per la partecipazione ai lavori in Assemblea ha di fatto incentivato il trasformismo parlamentare⁸.

Per ovviare al transfughismo alcune forze politiche propongono da tempo una revisione costituzionale, riguardante proprio l'istituto del mandato imperativo⁹. Ciò al fine di arginare quei cambi frequenti di gruppo di singoli parlamentari, talvolta anche collettivi e di schieramenti opposti di maggioranza e opposizione o addirittura di costituzione di nuovi gruppi in corso di legislatura, privi di qualsiasi legittimazione elettorale¹⁰.

Pertanto, il principio del libero mandato, previsto dall'art. 67 della Cost., deve essere collocato nel centro del sistema della democrazia rappresentativa eletto necessariamente in combinato disposto con gli artt. 1, 48 e 49 Cost.; da qui emerge che i partiti politici svolgono la funzione di cinghia di trasmissione della partecipazione politica e pubblica dei cittadini¹¹. Bisogna, però, sottolineare che,

⁶ A. GIAI, V. JURIC, *Il divieto di mandato imperativo una regola ancora attuale? Sviluppo dell'art. 67 tra vita parlamentare e disciplina dei partiti politici*, in P. CARETTI, M. MORISI, G. TARLI BARBIERI, «*Il divieto di mandato imperativo: un principio in discussione*», Associazione per gli studi e le ricerche parlamentari, Università degli Studi di Firenze, 2019, pp. 353 ss.

⁷ Per un maggiore approfondimento cfr. C. MEOLI, *Sulla crisi della rappresentanza parlamentare e il transfughismo*, in *Rivista di diritto pubblico Giustamm*, n. 9, 2016.

⁸ Per un maggiore approfondimento cfr. C. PINELLI, *Libertà di mandato dei parlamentari e rimedi contro il transfughismo*, in *federalismi.it*, n. 13, 2018, p. 4.

⁹ G. GRASSO, *Mandato imperativo e mandato di partito: il caso del Movimento 5 Stelle*, in *Osservatorio costituzionale AIC*, n. 2, 2017.

¹⁰ S. CURRERI, S. CECCANTI, *I partiti antisistema nell'esperienza italiana: il Movimento 5 Stelle come partito personale autoescluso*, in *Diritto pubblico comparato ed europeo*, n. 3, 2015, pp. 799 ss.; Per un maggiore approfondimento sui cambi di gruppo avvenuti negli ultimi anni cfr. C. DE CARO BONELLA, *I gruppi parlamentari nella XII legislatura*, in *Rassegna Parlamentare*, n. 2, 1996, pp. 351 ss.; L. VERZICHELLI, *I gruppi parlamentari dopo il 1994. Fluidità e riagggregazioni*, in *Rivista Italiana di Scienze Politiche*, n. 2, 1996, 391 ss.; S. CURRERI, *I gruppi parlamentari nella XIII legislatura*, in *Rassegna Parlamentare*, 1999, pp. 263-340; U. RONGA, *Partiti personali e vicende dei gruppi parlamentari nell'esperienza recente. Contributo allo studio della XVII e della XVIII legislatura*, in *federalismi.it*, n. 12, 2020, pp. 212 ss.

¹¹ T. MARTINES, *Partiti, sistema di partiti, pluralismo*, in *Studi parlamentari e di politica costituzionale*, nn. 43-44, 1979, pp. 15 ss.; C. ESPOSITO, *I partiti nella Costituzione italiana*, in *Id.*,

in tempi attuali, il partito politico non ha più quelle connotazioni originarie, che lo definivano quale formazione sociale caratterizzata dai partiti di massa ed è assolutamente impensabile sostenere che i soli partiti politici possano detenere il "monopolio della mediazione tra società e Stato"¹².

2. Il vincolo di mandato parlamentare e disciplina del Gruppo.

Il vincolo di mandato si è andato affermandosi con la rivoluzione francese, in una forma di discontinuità tra il vecchio e il nuovo ordine, elevandosi al costituzionalismo moderno e contemporaneo¹³.

La vita dell'istituto del mandato imperativo può essere rappresentato in tre fasi differenti: la prima corrisponde all'era del medioevo in cui veniva considerato vincolante e imperativo con un carattere prettamente privatistico del mandato¹⁴; la seconda nasce con la rivoluzione francese ove si affermava quel processo di transizione dal mandato vincolato verso quello del libero mandato¹⁵ ed infine la terza fase, con l'estensione del suffragio e la nascita dei nuovi partiti di massa, momento in cui si determinava una crisi della rappresentanza politica, facendo emergere quelle contraddizioni tra il divieto di mandato imperativo e il mandato di partito, che ancora oggi appare un nodo irrisolto del costituzionalismo del Novecento¹⁶.

La Costituzione italiana. Saggi, Padova, Cedam, 1954, pp. 153 ss; V. CRISAFULLI, *I partiti nella Costituzione*, in *Studi XX anniversario dell'Assemblea costituente*, Firenze, 1969, pp. 133 ss.

¹² C. CHIMENTI, *I partiti politici*, in *Manuale di diritto pubblico. II. L'organizzazione costituzionale*, a cura di G. AMATO, A. BARBERA, Bologna, Il Mulino, 1997, pp. 51 ss; C. DE FIORES, *Dai partiti democratici di massa ai partiti post-democratici del leader. Profili costituzionali di una metamorfosi*, in *Costituzionalismo.it*, n. 1, 2018, pp. 211-251; D. NOCILLA, *Il libero mandato parlamentare*, in *Annuario 2000: Il Parlamento*, Atti del XV Convegno annuale dell'Associazione Italiana dei Costituzionalisti AIC, Padova, Cedam, 2001, pp. 65 ss.

¹³ H. KELSEN, *Teoria generale del diritto e dello Stato*, Milano, Edizioni di Comunità, 1952, pp. 295 ss; G. SARTORI, *La rappresentanza politica*, in *Studi Politici*, n. 1, 1957, pp. 558 ss.

¹⁴ R. SCARCIGLIA, *Il divieto di mandato. Contributo ad uno studio di diritto comparato*, Padova, Cedam, 2005, pp. 39 ss; A. MARONGIU, *Parlamento (storia)*, in *Enc. dir.*, XXXI, Milano, 1981, pp. 724 ss; R. BIN, G. PITRUZZELLA, *Diritto Costituzionale*, Torino, Giappichelli, 2011, pp. 63 ss.

¹⁵ N. ZANON, *Il libero mandato parlamentare*, Milano, Giuffrè, 1991, pp. 33 ss.

¹⁶ V. MICELI, *Il concetto giuridico moderno della rappresentanza politica*, Perugia, Boncompagni, 1892, pp. 80 ss, V. CRISAFULLI, *La Costituzione della Repubblica italiana e il controllo democratico dei partiti*, in *Studi politici*, 1967, pp. 269 ss; C. SCHMITT, *Dottrina della Costituzione (1928)*, traduzione in italiano a cura di A. CARACCILO, Milano, Giuffrè, 1984, pp. 289 ss; Per un maggiore approfondimento relativamente alla ricostruzione storica del libero mandato parlamentare cfr. E. RINALDI, *Divieto di mandato imperativo e disciplina dei gruppi parlamentari*, in *Costituzionalismo.it*, n. 2, 2017, pp. 137-154.

Nel nostro ordinamento costituzionale in età repubblicana si è affermato all'art. 67 «che ogni membro del Parlamento rappresenta la Nazione ed esercita le sue funzioni senza vincolo di mandato». L'articolo in questione risulta, quindi, essere anello di giuntura tra la sfera politica e la sfera giuridica, non potendo prescindere il mandato parlamentare dal suo stretto rapporto con il principio della rappresentanza politica e della democrazia¹⁷.

A tal fine, parte della dottrina afferma che la parola Nazione si debba riferire alla rappresentanza politica intesa quale rappresentanza generale del popolo¹⁸, tale da identificare i partiti politici quali rappresentanti dei bisogni della società nelle aule parlamentari, suddivisi in Gruppi¹⁹.

In contrapposizione, un'altra parte della dottrina, pur sostenendo la funzione essenziale dei partiti, sostiene la libertà dell'eletto, in quanto esso stesso, rappresentando la Nazione come entità *politico-naturalistica* distinta dall'organizzazione dello Stato²⁰, attraverso il divieto di mandato imperativo, garantisce l'effettiva democraticità del sistema, rendendolo in perfetto equilibrio e ponendo, quindi, un freno ad un eventuale potere dalle oligarchie di partito²¹. Ed è in tale contesto che i Padri costituenti nell'art. 49 della Cost. hanno stabilito che «tutti i cittadini hanno diritto di associarsi liberamente in partiti per concorrere con metodo democratico a determinare la politica nazionale», senza, però, costituzionalizzare il nesso tra l'eletto e il partito di appartenenza e, quindi, escludendo il vincolo di mandato²².

In altre parole, il principio contenuto all'art. 49, riguardante la rappresentanza della Nazione, intende un rapporto esclusivo solo con l'interesse nazionale e non con il partito con il quale si viene eletti. Occorre sottolineare, però, che il rapporto

¹⁷ C. DE FIORE, *Sulla rappresentazione della nazione: brevi note sul divieto di mandato imperativo*, in *Diritto e società*, n. 1, 2017, pp. 19-41; D. MONE, *Crisi della rappresentanza politica e della democrazia parlamentare: il recall non sembra la soluzione*, in *Osservatorio Costituzionale AIC*, n. 1, 2020, pp. 182-183; A. MANNINO, *La mobilità parlamentare tra principio democratico, rappresentanza nazionale e divieto di mandato*, in L. CARLASSARE (a cura di), *Democrazia, rappresentanza, responsabilità*, Padova, Cedam, 2001, pp. 69 ss.

¹⁸ In tal senso cfr. V. CRISAFULLI, *Stato Popolo Governo. Illusioni e delusioni costituzionali*, Milano, Giuffrè, 1985, pp. 207 ss.

¹⁹ S. CURRERI, *Democrazia e rappresentanza politica. Dal divieto di mandato al mandato di partito*, Firenze, Firenze University Press, 2004. Per un maggiore approfondimento riguardante la differenziazione tra i partiti politici e i gruppi di interesse cfr. A. SPADARO, *Riflessioni sul mandato imperativo di partito*, in *Studi parlamentari e di politica costituzionale*, 1985, pp. 21 ss.

²⁰ E. RINALDI, *op. cit.*, p. 159.

²¹ A. CIANCIO, *La garanzia del libero mandato parlamentare tra disciplina di gruppo e trasformazioni dei partiti*, in *dirittifondamentali.it*, n. 1, 2021, p. 15.

²² G. PASQUINO, *Art. 49*, in *Commentario della Costituzione*, a cura di G. BRANCA, A. PIZZORUSSO, Bologna-Roma, Zanichelli, 1992, pp. 7 ss.

che ogni singolo parlamentare ha con il Gruppo al quale è iscritto può condizionare il suo operato. Più precisamente, l'articolo 72, comma 3, della Cost. prescrive che, per l'approvazione dei disegni di legge, la composizione dei membri delle Commissioni parlamentari devono essere predisposte in base alla proporzione dei gruppi parlamentari; così come l'art. 82 della Cost. in relazione alla composizione di Commissioni d'inchiesta, su materie riguardanti l'interesse pubblico, che deve essere formata in proporzione dei vari gruppi. In tale contesto accade che il parlamentare ben può discostarsi dalle indicazioni del partito di appartenenza ma, in tal caso, verrebbe escluso dall'esercizio della funzione legislativa²³.

Tale interpretazione, seppur in maniera marginale, viene ribadita dalla sentenza n. 14/1964 Corte cost. che, chiamata a giudicare nel giudizio di legittimità costituzionale della legge 6 dicembre 1962, n. 1643, si è limitata a chiarire che «l'art. 67 della Costituzione, 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. Il divieto del 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. Da quanto premesso appare chiaro che la discussione circa i rapporti fra parlamentari e partiti, che si è svolta nel presente giudizio, non ha rilevanza ai fini della questione proposta. La quale deve essere risolta nel senso che nel caso in esame non sussiste violazione dell'art. 67»²⁴. Per tale ragione, si può affermare che le uniche sanzioni possibili al parlamentare dissenziente sono di natura prettamente politica, quale ad esempio la non ricandidatura alla elezioni successive²⁵. Pertanto, la facoltà per il Parlamentare di votare in dissenso dal partito di appartenenza e, nel contempo, l'obbligo di essere iscritto ad un Gruppo

²³ A. CIANCIO, *op. cit.*, p. 22.

²⁴ Corte cost. sent. n. 14/1964, punto 2 del *Considerato in diritto*, avente per oggetto l'istituzione dell'Ente nazionale per l'energia elettrica (E.N.E.L.).

²⁵ Per ciò che riguarda il rapporto del parlamentare con il proprio partito politico, la sanzione non può che essere di natura politica. A tal proposito per ciò che riguarda il Movimento 5 stelle cfr. G. SAVOIA, *Vincolo di mandato e regolazione dei partiti: il caso delle "multe a cinque stelle"*, in *Forum di Quaderni Costituzionali*, n. 3, 2016. Nell'ordinamento italiano non sono previsti strumenti istituzionalizzati per la revoca del mandato parlamentare, come avviene negli Stati Uniti d'America per l'istituto del *popular recall*. Per un maggior approfondimento sul tema cfr. S. CURRERI, *op. cit.*, pp. 10 ss.

parlamentare, permette di far pervenire nelle aule rappresentative le esigenze di una parte della società dando voce alle necessità territoriali.

Ed è in tale contesto che devono essere letti i Regolamenti parlamentari approvati nel 1971, i quali tentavano di disciplinare l'apparato funzionale delle Camere, ottimizzando il rapporto tra i Gruppi con i rispettivi parlamentari iscritti, prevedendo per l'appunto la possibilità per quest'ultimi di votare in dissenso²⁶. Difatti, la posizione politica di un singolo parlamentare non poteva incidere sul funzionamento dell'aula o per l'approvazione di una legge, soprattutto in quegli anni in cui il parlamentare seguiva la linea politica dettata prima dal partito, sulla base della propria ideologia ed esercitata poi dal gruppo in Assemblea parlamentare²⁷.

Si deve, quindi, sottolineare come tale organizzazione abbia notevolmente ridimensionato l'azione politica del singolo parlamentare sia nella fase di partecipazione dei lavori in Aula e sia nella discussione generale dei provvedimenti all'ordine del giorno, anche se nella votazione finale esso ha la piena facoltà di votare in disaccordo con le indicazioni del gruppo di appartenenza.

La *ratio* della disciplina mira, quindi, a riconoscere la reale necessità di conferire alle due Camere una posizione centrale, valorizzando di fatto la posizione dei gruppi, considerati organi di collegamento tra il partito e il Parlamento e organizzati in maniera direttamente proporzionale al peso politico di ogni partito²⁸. Difatti, con la riforma, vengono attribuiti ampi poteri ai gruppi

²⁶ L'approvazione dei Regolamenti parlamentari del 1971 divenne necessaria vista la crisi politica delle forze centriste e si poneva come obiettivo di affermare la centralità del Parlamento. A tal proposito cfr. P. CARETTI, *Il recupero del regolamento prefascista in Assemblea Costituente*, in *I regolamenti parlamentari nei momenti di "svolta" della storia costituzionale italiana*, *Giornale di Storia costituzionale*, a cura di E. GIANFRANCESCO, N. LUPO, n. 15, I, 2008, pp. 103 ss. Nello specifico della riforma dei Regolamenti parlamentari cfr. A. MANZELLA, *Gli anni Settanta*, in *Regolamenti parlamentari e forma di governo: gli ultimi quarant'anni*, a cura di F. LANCHESTER in *Quaderni di Nomos. Attualità nel diritto*, Milano, Giuffrè, 2013, pp. 9 ss.

²⁷ Per un'analisi riguardante le funzioni dei gruppi parlamentari, la rappresentanza politica tra divieto di mandato imperativo e libertà di appartenenza al gruppo parlamentare, la disciplina interna ai gruppi parlamentari, l'anomalia del gruppo misto, la rappresentanza unitaria di coalizione e il ruolo dei gruppi parlamentari tra fonti normative e prospettive politiche cfr. B. ALAISI, *La rappresentanza politica tra divieto di mandati imperativo e libertà di appartenenza al gruppo parlamentare*, in *Rappresentanza politica, gruppi parlamentari, partiti: il contesto italiano*, a cura di S. MERLINI, vol. 2, Torino, Giappichelli, 2004, 119 ss.

²⁸ AA.VV., *Il nuovo regolamento della Camera dei deputati illustrato con i lavori preparatori, Camera dei deputati*, in *Segretariato generale della Camera dei Deputati*, a cura di F. COSENTINO, Roma, Colombo, 1971, pp. 295 ss; E. RINALDI, *op. cit.*, pp. 161 ss.

prescindendo dalla consistenza numerica e attribuendo ai rispettivi Presidenti «poteri rappresentativi e riassuntivi della volontà degli aderenti al gruppo»²⁹.

3. Il limite all'esercizio del divieto di mandato imperativo.

La nuova disciplina in materia di costituzione dei Gruppi parlamentari, contemplata nella riforma del Regolamento del Senato avvenuta nel 2017³⁰, tenta di conciliare gli artt. 1 e 49 Cost. con l'art. 67. Le nuove disposizioni cercano, almeno in parte, di trovare quel naturale rapporto tra i gruppi parlamentari e i partiti politici, limitando la frammentazione politica di quest'ultimi e il transfughismo dei senatori in altri Gruppi³¹.

Sul tema non pochi osservatori intravedono nel tratto caratterizzante della Riforma del Senato un impulso ad incidere nella forma di Governo e nella forma di Stato³².

Il principio di rappresentanza attuato all'interno delle Aule parlamentari è il riflesso del mutamento politico all'interno della collettività. Pertanto, talune formazioni politiche, costituite nelle Aule parlamentari dopo le elezioni, intercettano le istanze pervenute dalla società e dai territori, correggendo di fatto il proprio indirizzo politico³³; tali dinamiche devono avvenire necessariamente nel pieno rispetto della Costituzione e dei Regolamenti parlamentari. Nello specifico, l'esercizio del libero mandato parlamentare passa anche «attraverso la libertà di concorrere al mutamento degli equilibri politici del

²⁹ *Ibidem*, 1-10.

³⁰ La Riforma organica del Regolamento del Senato della Repubblica nella XVII Legislatura è contenuta nel Doc. II, n. 38 e pubblicato in G.U. n. 15 del 19 gennaio 2018.

³¹ A. CARBONI, M. MALGOTTI, *Prime osservazioni sulla riforma organica del Regolamento del Senato*, in *federalismi.it*, n. 1, 2018, pp. 2 ss; M. MALVICINI, *Riforme istituzionali e regolamenti parlamentari. Spunti ricostruttivi alla luce della XVII Legislatura*, in *Osservatorio sulle Fonti*, n. 2, 2018.

³² N. LUPO, *La riforma del (solo) regolamento del Senato alla fine della XVII legislatura*, in *Forum di Quaderni costituzionali*, n. 1, 2018, pp. 1-2; M. PODETTA, *La proposta di riforma regolamentare all'esame del Senato. Gli inadeguati colpi di acceleratore di fine legislatura*, in *Nomos. Le attualità del diritto*, n. 3, 2017, p. 6 ss; E. GIANFRANCESCO, *La Riforma del Regolamento del Senato: alcune osservazioni generali*, in *federalismi.it*, n. 1, 2018, pp. 2 ss.

³³ S. CURRERI, *Osservazioni a prima lettura sulla riforma organica del regolamento del Senato*, in *Rassegna parlamentare*, n. 3, 2017, pp. 641 ss; V. CRISAFULLI, *Aspetti problematici del sistema parlamentare vigente in Italia*, in *Jus*, n.s. 9, n. 2, 1958, pp. 151-190; A. D'ANDREA, *La funzione parlamentare*, in *Lezioni Magistrali di Diritto Costituzionale*, a cura di A. VIGNUDELLI, vol. II, Modena, Mucchi Editore, 2012, pp. 17-28.

partito in parlamento», consentendo, peraltro, al singolo parlamentare la libertà di partecipazione anche in maniera autonoma³⁴.

Per tale ragione, ci si pone l'interrogativo, di come il rapporto fra il principio di rappresentanza e il divieto di mandato imperativo possa conciliarsi con le regole che limitano la costituzione di nuovi Gruppi al Senato in corso di legislatura. La nuova riforma tenta di istituzionalizzare i Gruppi rispecchiando il più possibile le risultanze delle consultazioni elettorali ma ciò potrebbe in qualche modo avere delle ripercussioni alla concreta esplicazione del libero mandato³⁵.

Su tale aspetto, la maggioranza della dottrina sostiene che le modifiche apportate con la riforma del Regolamento del Senato, in merito alla formazione dei Gruppi parlamentari, non incide sulla lesione del divieto di mandato imperativo³⁶, per diversi ordini di motivi. Innanzitutto, la nuova riforma del Regolamento del Senato, richiamando il principio del libero mandato, dimostra di essere *sensibile* al tema³⁷ ed in secondo luogo il requisito politico-qualitativo emerso dal risultato elettorale è affiancato al requisito prettamente quantitativo³⁸.

Anche per ciò che riguarda l'istituzione di nuovi Gruppi parlamentari in corso di legislatura, non appare ravvisarsi una violazione al principio del libero mandato in quanto al parlamentare è consentita la possibilità di lasciare il Gruppo al quale esso è iscritto, senza che vi sia una decadenza del mandato in anticipo, anche se bisogna tenere in considerazione l'impossibilità di costituzione di nuovi Gruppi in attesa di nuove elezioni o, in alternativa, di aggregarsi ad altri già esistenti³⁹.

³⁴ P. RIDOLA, *Divieto del mandato imperativo e pluralismo politico*, in *Scritti in onore di Vezio Crisafulli*, Padova, Cedam, 1985, pp. 679-699.

³⁵ A. MORELLI, *Rappresentanza politica e libertà del mandato parlamentare*, Napoli, Editoriale Scientifica, 2018, pp. 82 ss.

³⁶ A.M. CITRIGNO, G. MOSCHELLA, *Quale futuro per il divieto di mandato imperativo?*, in *Rassegna forum di Quaderni costituzionali*, 22 settembre 2018, riferito agli Atti del Convegno in onore di Silvio Gambino su "Costituzioni, Diritti, Europa", svoltosi presso l'Università della Calabria il 26 e 27 ottobre del 2016, pp. 9-12.

³⁷ G. BRUNELLI, *Lo "spazio" dei Regolamenti parlamentari nelle riforme istituzionali*, in *Osservatorio sulle Fonti*, n. 2, 2017, p. 6. L'autore ammettendo la necessità del contrasto alla frammentazione dei gruppi parlamentari e dei limiti apponibili al "transfughismo" di singoli deputati e senatori, ritiene come il principio del libero mandato debba essere difeso *nel suo nucleo essenziale*.

³⁸ V. COZZOLI, *I gruppi parlamentari nella transizione del sistema politico-istituzionale. Le riforme regolamentari della Camera dei deputati nella XIII legislatura*, Milano, Giuffrè, Quaderno n. 25 del Centro di ricerca sulle amministrazioni pubbliche "Vittorio Bachelet" della LUISS-Guido Carli, 2002, pp. 135 ss.

³⁹ N. LUPO, *op. cit.*, pp. 1-2.

A sostegno di tali tesi, parte della dottrina ritiene che non vi sia nessuna lesione del principio del libero mandato vista l'assenza di sanzioni anche pecuniarie consentendo, quindi, al parlamentare fuoriuscito dal suo Gruppo di appartenenza, di rimanere ugualmente in carica⁴⁰.

Tuttavia, bisogna sottolineare che, in tale circostanza, ossia nella Costituzione di nuovi Gruppi, parte della dottrina annovera la libertà di mandato non tanto quale principio costituzionale del vincolo di mandato imperativo, bensì sulla «mera protezione dello status di parlamentare»⁴¹.

Pertanto, il principio costituzionale del vincolo di mandato imperativo, letto con la libertà di ogni cittadino di associarsi in partiti, deve essere esaminato quale «intrinseca ambiguità del modello di rappresentanza» che, pur prevedendo i Padri Costituenti una rappresentanza parlamentare a «forte caratterizzazione partitica», non lascia la piena disponibilità agli stessi partiti di determinare il processo decisionale parlamentare⁴².

Tuttavia, la piena sovrapposizione fra i partiti politici e Gruppi in Parlamento, permette un ampio riconoscimento della libertà del mandato parlamentare; ciò perché con una votazione in dissenso dal Gruppo e contraria rispetto alle indicazioni del partito di appartenenza, non vi è alcuna previsione di sanzioni. Ciò nonostante, al parlamentare viene data la possibilità di avere «un ruolo attivo nei processi di rappresentanza politica», contribuendo all'azione politica senza la mediazione del partito nel quale esso è stato eletto. Bisogna precisare che il libero mandato è il garante costituzionale dell'autonomia del sistema rappresentativo; quest'ultimo è configurato come istituzione collettiva, vista la sua natura di «complessità sociale» ed è al suo interno che il ruolo del Gruppo parlamentare appare determinante per le scelte politiche collettive⁴³.

Pertanto, con la nuova revisione del Regolamento del Senato, in particolare la disciplina riguardante il ruolo politico dei Gruppi, la libertà di mandato viene in un certo senso traslata alle aggregazioni politiche in Parlamento, ponendo il singolo parlamentare in una condizione di subordinazione rispetto al Gruppo⁴⁴. La

⁴⁰ S. CURRERI, *op. cit.*, pp. 640 ss.

⁴¹ P. RIDOLA, *op. cit.*, p. 683.

⁴² V. CRISAFULLI, *op. cit.*, pp. 151 ss.

⁴³ M. PODETTA, *La nuova disciplina dei Gruppi al Senato, in Costituzionaliamo.it*, n. 1, 2020, p. 181.

⁴⁴ Con la perdita del ruolo politico dei gruppi parlamentari nel sistema politico-parlamentare, è stata necessaria una riforma regolamentare che poteva riappropriarsi di un ruolo determinante. Nel passato infatti, i Gruppi svolgevano la funzione sia organizzativa che politica in Parlamento ed erano considerati gli strumenti attraverso i quali veniva organizzata l'attività interna dell'Assemblea ed effettivamente identificavano i partiti fortemente ideologizzati e radicati sul territorio. S.

riforma di fatto ridimensiona politicamente il ruolo del parlamentare, permettendo di far detenere ai Gruppi parlamentari quel potere di iniziativa politica capace di condizionare non soltanto l'organizzazione interna ma anche i lavori all'ordine del giorno⁴⁵.

4. Alcune considerazioni sull'impossibilità del parlamentare di non iscriversi ai Gruppi.

La riforma, pur disponendo l'obbligatorietà ai gruppi parlamentari di connotarsi politicamente, crea una forte asimmetria con il Regolamento della Camera dei Deputati, in cui vige ancora il regolamento introdotto nel 1920 e ciò potrebbe comportare una disomogeneità politica tra le due Camere, rischiosa soprattutto per la stabilità di Governo⁴⁶.

In particolare, l'art. 14 della nuova riforma del Senato rende obbligatorio a tutti i Senatori eletti di iscriversi ad un Gruppo parlamentare entro tre giorni dalla prima seduta (comma 1), fatta eccezione per i Senatori a vita che gli è data semplicemente la facoltà di farlo (comma 2). Pertanto, ogni Gruppo, per essere formalizzato, deve essere composto da almeno dieci Senatori e rappresentare un partito o movimento politico, o un'aggregazione di più partiti o movimenti politici, che abbia presentato alle elezioni propri candidati con lo stesso contrassegno. Inoltre, è data la possibilità ai Senatori, che non abbiano dichiarato di voler appartenere ad un Gruppo, di iscriversi al Gruppo misto (comma 4).

L'art. 15 prevede, inoltre, la possibilità di costituire nuovi gruppi in corso di legislatura solo se risultanti dall'unione di Gruppi già costituiti (comma 3) e, entro trenta giorni dalla propria costituzione, l'Assemblea di ciascun Gruppo approva il suo regolamento, che viene trasmesso alla Presidenza del Senato nei successivi cinque giorni (comma 3 *bis*)⁴⁷.

CURRERI, *Il ruolo dei gruppi parlamentari tra fonti normative e prospettive politiche*, in *Rappresentanza politica, gruppi parlamentari, partiti: il contesto italiano*, a cura di S. MERLINI, vol. II, Torino, Giappichelli, 2004, pp. 245 ss.

⁴⁵ R. BIN, *La disciplina dei gruppi parlamentari*, Relazione al XV Convegno annuale AIC, tenutosi a Firenze nelle date dal 12 al 14 ottobre 2000, Padova, Cedam, 2001, p. 90 ss.

⁴⁶ N. LUPO, *La riforma del 20 dicembre 2017 del (solo) regolamento del Senato, nella faticosa ricerca di un'omogeneità regolamentare tra i due rami del Parlamento*, in *Studi parlamentari e di politica costituzionale*, vol. 50, 2017, pp. 23-45. N. LUPO, *op. cit.*, pp. 2 ss.

⁴⁷ S. MERLINI, *Natura e collocazione dei gruppi parlamentari in Italia*, in *Rappresentanza politica, gruppi parlamentari, partiti: il contesto italiano*, a cura di S. MERLINI, Torino, Giappichelli, vol. II, 2004, pp. 12 ss.

Tuttavia, per i Senatori la scelta di appartenenza ad un Gruppo parlamentare avviene in forma volontaria e non in maniera automatica secondo la scelta del partito in cui vengono eletti, lasciando così la libertà di non aderire ad alcun Gruppo o eventualmente la possibilità di aderire al Gruppo Misto⁴⁸.

Anche per ciò che riguarda i Senatori a vita viene lasciata piena facoltà di rimanere indipendenti e quindi non entrare o confluire in alcun Gruppo parlamentare. Il nuovo regolamento appare meritevole nel prendere in esame proprio la possibilità per taluni Senatori di rimanere indipendenti, istituzionalizzando di fatto la scelta del loro operato, in discontinuità con l'azione politica dei Gruppi parlamentari.

Bisogna altresì sottolineare che la possibilità di non essere iscritto a nessun Gruppo è concessa solo per taluni Senatori, ossia i Senatori a vita, vista la loro legittimazione che non deriva dall'elezione diretta dei cittadini. Parte della dottrina, invece, sostiene che tale possibilità di indipendenza o di non iscritto a nessun Gruppo potrebbe tutelare sia la libertà del mandato parlamentare, sia evitare che ci siano *abusi*, che si scontrano con il principio fondamentale che la sovranità appartiene al popolo. Prevedere la possibile esistenza del parlamentare non iscritto potrebbe, inoltre, portare all'eliminazione del Gruppo Misto che è mancante, per sua natura, del carattere politico che, invece, generalmente caratterizza tutti gli altri Gruppi⁴⁹.

In tal senso, la possibilità di normare la chiara possibilità di non aderire a nessun Gruppo parlamentare non lede il principio del libero mandato e potrebbe configurarsi come possibilità di mettere un freno proprio al fenomeno del transfughismo parlamentare.

Una riforma del Regolamento del Senato, dunque, dovrebbe essere accompagnata da ulteriori modifiche propedeutiche, quali il veto di abbandonare volontariamente il Gruppo di origine in corso di legislatura, il divieto di passaggio ad altro Gruppo dopo la sua originaria iscrizione, pena il trovarsi nella condizione di indipendente e quindi con tutte le possibili conseguenze sia in termini economici sia nell'impossibilità di partecipare ai lavori dell'Aula.

⁴⁸ Per ciò che riguarda il Gruppo Misto parte della dottrina è fortemente critica. In tal senso, per un maggiore approfondimento cfr. M. VOLPI, *Crisi della rappresentanza politica e partecipazione popolare*, in *Percorsi e vicende attuali della rappresentanza e della responsabilità politica, Atti del Convegno (Milano, 16-17 marzo 2000)*, a cura di N. ZANON, F. BIONDI, Milano, Giuffrè, 2001, pp. 120 ss.

⁴⁹ A. CIANCIO, *op. cit.*, pp. 18 ss.

Una simile riforma garantirebbe da un lato la libertà del mandato parlamentare, anche con manifestazioni in palese contrasto con l'azione politica del suo gruppo, e dall'altro si potrebbe evitare un transfughismo generale operato solo per questioni e interessi di opportunità personale, assicurando nel contempo una stabilità governativa.

Altro aspetto da considerare è quella riguardante il Presidente dell'Aula, per il quale il Regolamento prevede l'adesione al Gruppo del partito di provenienza, anziché l'obbligo di essere iscritto per la durata del mandato al Gruppo misto, come avveniva nel passato; ciò al fine di mantenere un profilo indipendente e imparziale.

5. Il divieto di mandato imperativo è ancora attuale?

Come si è avuto modo di analizzare, la *ratio* del libero mandato è garantire un'autonomia decisionale da parte del parlamentare in modo da svolgere una sintesi politica. Il divieto di mandato imperativo è il risvolto della libertà di opinione durante il confronto che avviene nelle assemblee parlamentari con il fine del bene comune, al di là dell'indirizzo politico del partito di appartenenza o del Gruppo al quale il parlamentare è iscritto⁵⁰.

La *quaestio* ruota attorno al concetto della democrazia rappresentativa ovvero tra il rapporto che viene a crearsi tra il cittadino elettore e gli eletti. Pertanto, il mandato conferitogli con l'elezione «trascende ogni oggetto specifico per tendere invece a rispecchiare la *longue durèe* e l'efficacia di un'opinione politica o di una costellazione di opinioni politiche, nel tempo, nel lungo periodo»⁵¹.

Con la costituzione dei partiti politici, le esigenze di una parte della popolazione vengono veicolate nelle aule parlamentari per la discussione ma in tale contesto il rapporto, connotato in senso bilaterale, è divenuto trilaterale; per cui il quesito è se tale rapporto abbia indebolito il principio del libero mandato parlamentare. Parte della dottrina sostiene che la rappresentanza politica sia stata espropriata dai partiti politici che detengono il monopolio⁵². Altra parte della dottrina

⁵⁰ L. PEDULLÀ, *Op. cit., passim*.

⁵¹ La rappresentanza quale strumento complesso di partecipazione è un processo politico che genera e si sostiene su un continuo flusso di influenza, controllo e comunicazione tra cittadini e rappresentanti. A tal proposito cfr. N. URBINATI, *Lo scettro senza il re. Partecipazione e rappresentanza nelle democrazie moderne*, Roma, Donzelli, 2009, p. 64.

⁵² S. GAMBINO, *Partiti politici e forma di governo*, Napoli, Liguori, 1977, pp. 73 ss.; R. MANFRELLOTTI, *Egemonia dei partiti politici e forma di governo*, Napoli, Editoriale Scientifica, 2019, *passim*.

afferma, invece, che il mandato parlamentare non sia strettamente legato alla rappresentanza della nazione bensì a quella del partito con il quale esso è stato eletto. In tale contesto, però, se fosse realmente così, risulterebbe che le decisioni vengono prese nei luoghi e non nelle Aule istituzionali, mettendo in discussione il funzionamento del sistema di governo a tal punto da rendere l'istituzione parlamentare fortemente indebolita e delegittimata⁵³.

Il modello ordinamentale, definito dalla Carta Costituzionale, riconosce la rappresentanza politica quale elemento che non può venir meno dalla forma di Stato, in cui il principio del divieto di mandato imperativo rimane un solido caposaldo, garantendo la funzionalità delle istituzioni rappresentative e delle rispettive dinamiche istituzionali.

In conclusione, si può ritenere il libero mandato quale strumento necessario affinché ci sia una democrazia tangibile di cui si potrà fare a meno solo quando verranno trovati nuovi strumenti di espressione rappresentativi in grado di soddisfare i requisiti di democrazia.

Pertanto, il transfughismo di taluni parlamentari avvenuto negli ultimi anni appare semplicemente una questione di vera opportunità sia del parlamentare, che in tal modo si assicura la ricandidatura per un seggio elettorale con il nuovo partito a cui esso si affilia e del nuovo Gruppo, al quale il parlamentare si iscrive per garantire la maggioranza all'interno delle Aule rappresentative. Appare, quindi, evidente che il nuovo regolamento approvato al Senato da un lato tenta di porre un freno al transfughismo parlamentare dall'altro non pone nessuna sanzione istituzionale, per cui in estrema sintesi si tratta di una riforma per non cambiare.

⁵³ A. CITRIGNO, G. MOSCHELLA, *Quale futuro per il divieto di mandato imperativo?*, in *Forum di Quaderni costituzionali*, n. 9, 2018, pp. 6 ss; G. BRUNELLI, *Mandato parlamentare e questioni di coscienza*, in documenti della *Scuola di cultura costituzionale*, Università degli Studi di Padova, 24 febbraio 2012, pp. 1-5.