

I partiti politici negli statuti e regolamenti dei gruppi parlamentari tra la XVII e la XIX legislatura

di FEDERICO BONOMI

Introduzione

In un periodo di profondi cambiamenti nel funzionamento delle democrazie rappresentative è essenziale comprendere a fondo come i gruppi parlamentari interagiscono con i partiti politici. Nella realtà italiana, caratterizzata da una legislazione elettorale con liste bloccate, i vertici dei partiti politici giocano un ruolo cruciale nel determinare la composizione dei gruppi parlamentari, congelando rapporti di forza per la durata della legislatura a fronte di un eventuale cambio di leadership nei partiti stessi. Al contempo, l'abolizione del finanziamento pubblico ai partiti ha portato a far assumere ai gruppi parlamentari un ruolo sempre maggiore nelle attività di studio e analisi dell'opinione pubblica, di comunicazione, e di elaborazione delle politiche pubbliche, coltivando e trattenendo professionalità e competenze che, in epoche passate, erano condivise con i partiti politici. Considerazioni come queste, assai comuni tra chi ha un'esperienza professionale al servizio di singoli parlamentari, partiti o gruppi, meritano di essere affrontate anche scientificamente.

La questione del rapporto tra i gruppi parlamentari e le istituzioni democratiche è stata a lungo discussa da parte della letteratura giuridica italiana. A partire dalla seconda metà del Novecento, tale questione è stata posta nel quadro dell'indagine della natura dei gruppi parlamentari, con l'affermazione di due diverse scuole di pensiero, che qualificavano i gruppi parlamentari come organismi di natura privatistica o pubblicistica. La letteratura si è successivamente specializzata nello studio dei partiti politici e dei gruppi parlamentari alla luce delle modifiche intervenute nei regolamenti di Camera e Senato, delle novità giurisprudenziali

Dipartimento di Scienze Politiche, Università LUISS "Guido Carli" di Roma.

e del mutamento del sistema politico, essendosi progressivamente affermato il principio di una natura ibrida dei gruppi parlamentari.

Una pari attenzione non è stata, tuttavia, dedicata all'interazione complessa e dinamica tra i partiti politici e i gruppi parlamentari, la quale riveste un ruolo fondamentale nel funzionamento delle democrazie contemporanee. La presupposizione implicita della dottrina è infatti sempre stata quella di una sostanziale continuità tra partiti e gruppi¹. Questo vuoto di ricerca sembra aver caratterizzato anche la letteratura politologica, che invero sarebbe la più adatta a studiare il rapporto tra gruppi parlamentari e partiti politici con l'apporto di metodi empirici di ricerca, evidenziando meccanismi di subordinazione, cooperazione o finanche conflitto tra essi.

Lo scopo di questo articolo è quindi quello di esplorare il rapporto tra gruppi e partiti, partendo da quanto ha finora fatto emergere la dottrina giuridica, ma stimolando nuove domande di ricerca caratteristiche della scienza politica. Il contributo che esso vuole dare alla letteratura è quello di un'analisi dei gruppi parlamentari a seconda del contenuto dei propri statuti o regolamenti interni nelle materie che riguardano il rapporto con i rispettivi partiti politici di riferimento. La domanda di ricerca di questo articolo è quindi la seguente: *come varia il rapporto tra partiti politici e gruppi parlamentari nel dettato degli statuti e regolamenti interni?*²? Una differenziazione dei gruppi a seconda della risposta a questa domanda potrebbe essere infatti utile per invitare nuovi ricercatori nel campo della scienza politica a occuparsi del suddetto rapporto sia come variabile indipendente che dipendente, e alla dottrina per uno sguardo più approfondito sui gruppi medesimi.

1. *Il rapporto tra gruppi e partiti nella dottrina e nella letteratura politologica*

Nel corso degli anni '60 e '70, la dottrina si è concentrata sul definire la natura dei gruppi parlamentari, in un contesto politico-istituzionale ca-

¹ Esemplare, a tal proposito, è l'ordinanza della Corte Suprema di Cassazione, sezioni unite civili, 19 febbraio 2004, n. 3335, che fa riferimento a un "*rapporto, molto stretto, ed in ultima istanza di subordinazione, del singolo gruppo con il partito di riferimento*".

² La dizione "statuti" è propria del regolamento della Camera, mentre quella di "regolamenti" del regolamento del Senato.

ratterizzato da un ruolo fondamentale dei partiti politici nei rapporti costituzionali³. Si segnala, innanzitutto, il contributo del 1961 di Rescigno, che qualifica i gruppi parlamentari come organi dei partiti politici⁴, ponendosi nella tradizione che attribuisce ai gruppi una natura privatistica. In tale tradizione si colloca anche Tesauro, per quanto affermi che i gruppi non possano essere considerati come organi di partito ma meramente come organizzazioni a sé stanti⁵. Sul versante pubblicistico, si colloca invece il contributo di Pergolesi⁶, il quale ritiene che, per quanto i vincoli di connessione tra gruppi e partiti possano far ritenere esatta la qualifica dei primi quali organi dei secondi, da un punto di vista giuridico formale i gruppi, considerati quali entità a sé stanti vadano ritenuti piuttosto quali organi ognuno della propria Camera, in quanto sono previsti dalla stessa Costituzione e nella prassi svolgono funzioni essenziali quali la soluzione delle crisi di governo in qualità di soggetti auditi dal Presidente della Repubblica. Anche Virga, definendo i gruppi parlamentari quali unità organiche del parlamento, si iscrive nella tradizione della natura pubblicistica⁷.

Negli anni successivi, la dottrina si è sempre più allineata su una posizione intermedia⁸, che vede i gruppi parlamentari come entità miste, dotate di caratteristiche e funzionalità proprie sia dei soggetti pubblici che di quelli privati. Una spinta verso la comprensione dei gruppi come enti di duplice natura è venuta dall'ordinanza della Corte Suprema di Cassazione, sezioni unite civili, 19 febbraio 2004, n. 3335, la quale ha affermato che i gruppi parlamentari operano su due piani distinti, nonché dalle modifiche agli articoli 15 e 15-ter del regolamento della Camera e

³ Per una trattazione completa delle varie posizioni si rimanda a G. F. CIAURRO, G. NEGRI, voce *Gruppi parlamentari*, in "Enciclopedia giuridica", vol. CV, cit., pp. 1-9, e, più recentemente, a S. BANCHETTI, *La natura giuridica dei gruppi parlamentari*, in "Il Parlamento della Repubblica: organi, procedure, apparati", CAMERA DEI DEPUTATI (a cura), Roma, 2008.

⁴ P. RESCIGNO, *L'attività di diritto privato dei gruppi parlamentari*, in "Giurisprudenza costituzionale", 1961, p. 295 sgg.

⁵ A. TESAURO, *I gruppi parlamentari*, in "Rassegna di diritto pubblico", n.2, 1967, p. 201 sgg.

⁶ F. PERGOLESÌ, *Diritto costituzionale*, XIV ed., Padova, Cedam, 1960, p. 535 sgg.

⁷ P. VIRGA, *Diritto costituzionale*, Milano, Giuffrè, 1967, p. 254.

⁸ M. LUCIANI, voce *Governo (forme di)*, in "Enciclopedia del diritto", Annali, III, Milano, Giuffrè, pp. 238-596; S. CURRERI, *Costituzione, regolamenti parlamentari e statuti dei gruppi politici: un rapporto da ripensare*, in "Federalismi.it", 2018.

15, 16, 16-bis del regolamento del Senato del 2012 che definiscono i gruppi, ambiguamente, come associazioni⁹. Non mancano, tuttavia, elementi interessanti come l'articolo 1 dei regolamenti del gruppo Lega del Senato della XVII, XVIII e XIX legislatura, che affermano che il gruppo sia un ente associativo di natura privatistica.

Un tentativo di analizzare più a fondo il rapporto tra gruppi parlamentari e partiti politici, a partire dagli statuti e regolamenti dei gruppi parlamentari, è stato fatto da Resta nel Saggio sui gruppi parlamentari del 1983¹⁰. Pur evidenziando una difficoltà nel reperire tali documenti, non essendoci all'epoca alcun obbligo di pubblicazione, Resta riuscì a estrapolare quanto previsto dagli statuti e regolamenti dei gruppi in materia di indirizzo politico¹¹.

Un'analisi più esaustiva sulle diverse componenti del rapporto tra gruppi e partiti è contenuta nel saggio di Marsocci del 2004¹², che si occupa della disciplina interna ai gruppi parlamentari in rapporto ai regolamenti delle Camere e agli statuti dei partiti politici. I gruppi dell'epoca vengono confrontati a seconda delle disposizioni relative a composizione e scioglimento, organi interni, diritti e doveri degli eletti, gestione economica e finanziaria, approvazione e modifica degli statuti e regolamenti medesimi. Si tratta, come si vedrà, di categorie che non rispecchiano esaustivamente i rimandi ai partiti presenti negli statuti e regolamenti attuali.

Una disamina del rapporto tra gruppi e partiti è stata successivamente realizzata da Ciancio nel volume "I gruppi parlamentari" del 2008¹³, e

⁹ E. BETTINELLI, *L'irriducibile ambiguità dei gruppi parlamentari (in un sistema politico precario)*, in "Il Politico", anno LXXVIII, n. 2, 2013, pp. 22-43.

¹⁰ D. RESTA, *Saggi sui gruppi parlamentari*, Città di Castello, Grafica 2000, 1983.

¹¹ Si trattava per il Partito Socialista Italiano della traduzione della politica del partito sul piano parlamentare, per il Partito Comunista Italiano della difesa dei lavoratori e del popolo sulla base della linea del partito, insieme all'informazione del corpo elettorale e alla responsabilità dei parlamentari nei confronti del gruppo, e per il Partito Repubblicano Italiano dell'osservanza della disciplina del partito. Lo statuto della Democrazia Cristiana, prevedendo deliberazioni di maggioranza con presidi per la libertà di voto, si poneva su una linea più autonomistica del gruppo rispetto al partito.

¹² P. MARSOCCHI, *La disciplina interna dei gruppi parlamentari*, in "Rappresentanza politica, gruppi parlamentari, partiti: il contesto italiano", Torino, Giappichelli, 2004, pp. 145-179.

¹³ A. CIANCIO, *I gruppi parlamentari: studio intorno a una manifestazione del pluralismo politico*, Milano, Giuffrè, 2008.

in particolare nel capitolo sui gruppi parlamentari nella forma di stato. Il punto di partenza di tale capitolo è la constatazione di un rapporto di netta subordinazione dei gruppi parlamentari ai partiti politici nel corso della cosiddetta Prima Repubblica, sanciti in particolare dagli statuti dei partiti ma anche dagli stessi statuti e regolamenti dei gruppi. Tra queste, disposizioni sulla partecipazione di diritto del segretario o altro dirigente del partito, anche se privo dello status di parlamentare, alle assemblee o ai direttivi dei gruppi. Nel passaggio alla Seconda Repubblica, l'autrice registra un tendenziale allentamento del vincolo di subordinazione, caratterizzato dall'abbandono delle previsioni più vincolanti, in parallelo alla crisi del ruolo dei partiti nella politica italiana e alla nascita di partiti o federazioni parlamentari prima dei corrispettivi partiti extraparlamentari. Il fenomeno osservato nei primi anni 2000 è quindi quello di una collaborazione o un coordinamento tra partiti e gruppi, in cui questi ultimi hanno trovato nuove forme di autonomia, talvolta sofferte, e nuovi riconoscimenti nei testi degli statuti dei partiti.

Si tratta di una tipologia di lavoro che merita di essere aggiornata agli statuti e regolamenti dei gruppi attuali, facilitata dalla pubblicazione sui siti internet di Camera e Senato prevista a partire dalla XVII legislatura.

Il più recente contributo di Griglio riguarda, invece, il rapporto tra gruppi e partiti alla luce del regolamento del Senato e in ottica comparata con Spagna, Germania e Francia¹⁴. In questo articolo, aspetti centrali sono l'appartenenza dei parlamentari ai gruppi e i requisiti per la costituzione dei nuovi gruppi, sia all'inizio che nel corso della legislatura. Per quanto tali aspetti, secondo l'autrice, viste le modifiche intervenute nel regolamento del Senato tra 2017 e 2022 possano portare a un nuovo equilibrio tra partiti, gruppi e singoli eletti, il tema specifico degli statuti e regolamenti dei gruppi viene trattato solo tangenzialmente.

L'entrata in vigore della legge costituzionale 19 ottobre 2020, n. 1, in materia di riduzione del numero dei parlamentari, comporta un cambiamento del rapporto tra gruppi e partiti, come discusso da Gusmai¹⁵.

¹⁴ E. GRIGLIO, *Il rapporto tra gruppi, partiti e singoli eletti nel nuovo regolamento del Senato. Spunti di riflessione a margine dell'esperienza comparata*, in "Federalismi.it", n. 30, 2022, pp. 53-87.

¹⁵ A. GUSMAI, *Alcune riflessioni sui gruppi parlamentari dopo l'entrata in vigore della legge costituzionale n. 1 del 2020*, in "Forum di Quaderni Costituzionali", n. 1, 2021, pp. 10-63.

In particolare, l'autore riflette sul fatto che la riduzione dei parlamentari comporterebbe la "sovra-rappresentazione" da parte di ciascun eletto non solo dei cittadini, ma anche delle voci interne dei partiti, portando di conseguenza a una riduzione del pluralismo interno, e l'aumento dell'importanza dei vertici nazionali dei partiti a scapito delle espressioni territoriali. L'autore, inoltre, avanza la proposta di far cadere ogni requisito numerico per la formazione dei gruppi, mantenendo solo quello politico-elettorale, al fine di rafforzare la loro corrispondenza alle formazioni politiche che si sono presentate alle elezioni, nonché di rendere più rigide le norme del rispetto dell'indirizzo politico, impedendo l'iscrizione a gruppi diversi da quello di elezione o al Gruppo Misto e valorizzando quest'ultimo come gruppo "nazionale".

Per quanto riguarda l'analisi dei regolamenti dei singoli gruppi, la letteratura si è concentrata sull'analisi delle criticità dei regolamenti dei gruppi del Movimento 5 Stelle, e in particolare sulle questioni relative al vincolo di mandato per i singoli parlamentari e le relative sanzioni pecuniarie in caso di violazioni¹⁶. Tra i molti contributi in materia che hanno sottolineato la subordinazione dei gruppi M5S al partito, si segnalano quelli di Ceccanti, che fa riferimento a uno "stillicidio di espulsioni" nella XVII legislatura¹⁷, di Macchia, che ha fatto il punto sull'incostituzionalità della contrattualizzazione del mandato parlamentare¹⁸, e di Pisicchio, che ha riflettuto sullo *ius puniendi*¹⁹.

Il rapporto tra partiti e gruppi risulta meno esplorato da parte della letteratura politologica. In ambito italiano, esempi di lavori che hanno affrontato tangenzialmente il rapporto tra gruppi e partiti sono quelli di Cotta e Verzichelli. Il lavoro di Cotta²⁰, riferito ai gruppi parlamentari della Prima Repubblica, segnalava la tendenza per i capi delle correnti dei partiti di occupare le più alte cariche dei gruppi parlamentari a fini di

¹⁶ G. PICCIRILLI, *I partiti in Parlamento e nelle istituzioni politiche*, in "Diritto Costituzionale", n. 3, vol. II, 2019, pp. 85-112; S. CURRERI, *Costituzione, regolamenti parlamentari e statuti dei gruppi politici: un rapporto da ripensare*, cit., pp. 10-15.

¹⁷ S. CECCANTI, *Partiti e gruppi parlamentari nella XVII legislatura tra liquefazione e ristrutturazione*, in "Forum di Quaderni costituzionali", 2014.

¹⁸ M. MACCHIA, *Il mandato parlamentare tra "contrattualizzazione" e rischi di trasformismo*, in "Rivista trimestrale di diritto pubblico", n. 2, 2019, pp. 559-589.

¹⁹ P. PISICCHIO, *Ius puniendi e regole statutarie nei partiti antagonisti: i casi di Podemos e Cinque stelle*, in "Rassegna parlamentare", n. 4, 2016, pp. 787-821.

²⁰ M. COTTA, *Classe politica e istituzionalizzazione del Parlamento: 1946-1972*, in "Rivista Italiana di Scienza Politica", 1976, pp. 71-110.

posizionamento interno nelle logiche di corrente di partito, citando i casi di Andreotti e Piccoli nella Democrazia Cristiana. Tuttavia, segnalava l'esistenza di meccanismi di retroazione di influenza dalle posizioni di leadership parlamentare a quelle partitiche, in cui i gruppi avevano una certa influenza formale sui partiti, fatta eccezione per quelli caratterizzati da strutture unitarie e centripete come quella del PCI. Il contributo di Verzichelli²¹, successivo a quello di Cotta, si occupa invece dell'instabilità dei gruppi parlamentari a seguito del passaggio alla Seconda Repubblica, certificando la fine della tesi della subordinazione dei gruppi rispetto ai partiti, causa, secondo l'autore, del disinteresse dei politologi allo studio dei gruppi parlamentari nella seconda metà del Novecento. In particolare, la fase di minore stabilità corrisponderebbe alla centralità dei gruppi parlamentari, quali luoghi dove maggiormente si evidenziano le trasformazioni degli attori politici rilevanti. Né il lavoro di Cotta né quello di Verzichelli, tuttavia, pongono al centro la questione del rapporto tra i singoli gruppi parlamentari e i partiti politici di riferimento.

Infine, il rapporto tra gruppi e partiti viene affrontato anche dalla letteratura storiografica. Ne è un esempio il lavoro di Capperucci, che ricostruisce le dinamiche dei gruppi parlamentari negli anni degasperiani della Democrazia Cristiana, tra la necessità del partito di avere una maggiore presa sugli eletti e la volontà del corpo elettorale di vedere valorizzata dentro il partito la rappresentanza dei gruppi²².

Questa revisione delle pubblicazioni esistenti a livello italiano mostra come sia necessaria un'analisi aggiornata sul rapporto tra i gruppi e i partiti politici alla luce degli statuti e regolamenti interni dei gruppi parlamentari, allo scopo non solamente di fare una ricognizione giuridica dei testi, ma anche di fissare un punto di partenza per successive analisi politologiche, che studino come il diverso rapporto tra i gruppi e i partiti si rapporti a fenomeni quali, ad esempio, i voti ribelli nei gruppi parlamentari²³.

²¹ L. VERZICHELLI, *I gruppi parlamentari dopo il 1994. Fluidità e riaggregazioni*, in "Rivista Italiana di Scienza Politica", 1996, vol. 26, n. 2, pp. 391-413.

²² V. CAPPERUCCI, *De Gasperi tra partito e Parlamento, Il ruolo dei gruppi parlamentari nella dialettica democristiana (1948-1953)*, in "Ventunesimo Secolo", vol. 5, n. 3, pp. 99-128.

²³ Tra gli studi sui voti ribelli si segnala F. SOZZI, *Rebels in parliament: The effects of candidate selection methods on legislative behaviours*, in "Parliamentary affairs", vol. 76, n. 2, 2023, pp. 341-359, che studia il caso del gruppo PD della XVII legislatura.

2. *Le variazioni negli statuti dei gruppi parlamentari*

Al fine di rispondere alla domanda di ricerca, questo articolo guarda al dettato degli statuti e regolamenti dei gruppi dalla XVII alla XIX legislatura. La ragione di questa scelta va individuata nel fatto che, a partire da tale legislatura, gli statuti e regolamenti vengono integralmente e obbligatoriamente pubblicati sui siti internet di Camera e Senato. È cruciale, infatti, in ottica comparatistica, non escludere alcun caso dall'analisi, e la ricerca di statuti non pubblicati è risultata particolarmente complessa, non essendo questi depositati presso gli archivi delle istituzioni²⁴. In totale sono presenti 65 gruppi parlamentari, il cui nome esteso è riportato in Allegato. L'analisi esclude lo statuto del gruppo parlamentare Italia dei Valori della Camera, unico presente per la XVI legislatura, nonché dei gruppi parlamentari che eventualmente si costituiranno successivamente al febbraio 2024. L'analisi include, invece, i regolamenti di contabilità di alcuni gruppi della XVII legislatura del Senato, che figurano per determinati gruppi al posto dei regolamenti ordinari²⁵. I regolamenti di contabilità includono un numero nettamente inferiore di disposizioni, facendo riferimento in particolare a locali, attrezzature e gestione finanziaria e contabile. Gli statuti e regolamenti sono stati scaricati dai siti in formato PDF immagine e trasformati in file di testo con Cloud Vision²⁶. Dai suddetti documenti vengono estrapolate tutte le informazioni relative al nesso tra partiti e gruppi, con l'ausilio del software NVivo. In particolare, sono stati selezionati questi elementi:

- La composizione del gruppo;
- L'indirizzo politico del gruppo;
- La disciplina interna;
- Il coinvolgimento del partito e la comunicazione.

²⁴ Ciò è vero non solo per i gruppi più recenti, ma anche per quelli storici. Ad esempio, gli statuti dei gruppi parlamentari della Democrazia Cristiana sono consultabili presso la biblioteca dell'Istituto Sturzo a Roma, ma quelli del Partito Comunista Italiano non risultano ancora né presso gli archivi delle istituzioni né presso l'archivio della Fondazione Gramsci, di cui fanno parte gli archivi del PCI, del PSIUP, del PDS e dei DS.

²⁵ Si tratta dei gruppi Noi con l'Italia, Conservatori e riformisti italiani, Alleanza liberalpopolare, Grandi autonomie e libertà, Il Popolo della libertà e Nuovo Centrodestra.

²⁶ Sono state utilizzate le funzioni di rilevamento testo da file PDF esposte a questo indirizzo: <https://cloud.google.com/vision/docs?hl=it>. Gli eventuali errori di individuazione di specifici caratteri e impaginazione sono stati corretti manualmente.

Questi elementi coincidono, in parte, con quegli aspetti che, secondo Curreri, spetta solo agli statuti e regolamenti interni dei gruppi disciplinare²⁷, concentrandosi quindi sulla natura più privatistica del gruppo. Questo studio, inoltre, presuppone che le disposizioni analizzate siano cogenti, efficaci e attuabili, e non vi siano elementi di incostituzionalità, come riferito da Pinelli²⁸ o dallo stesso Curreri per quanto riguarda, ad esempio, le sanzioni pecuniarie previste negli statuti e regolamenti del gruppo Movimento 5 Stelle²⁹.

Per ciascuno di questi elementi si andrà quindi a osservare quanto la disciplina prevista dagli statuti e regolamenti interni preveda la subordinazione o l'autonomia del gruppo parlamentare rispetto al partito politico, rispecchiando i concetti discussi dal saggio di Ciancio del 2008. Sarà quindi interessante discutere non solamente come i gruppi facenti riferimento a diversi partiti variano all'interno della singola legislatura, ma come cambia il rapporto tra gruppi e partiti nel passaggio da una legislatura all'altra.

2.1. *La composizione del gruppo*

Il rapporto tra gruppi parlamentari e partiti politici appare fin dalle prime disposizioni degli statuti e regolamenti dei gruppi, ossia quelle che riguardano la composizione e la costituzione del gruppo³⁰. Vi sono, innanzitutto, gruppi che non prevedono alcun collegamento con uno o più

²⁷ L'autore elenca questi componenti: "a) la composizione: requisiti per l'iscrizione; cause d'espulsione; eventuale differente status tra effettivi e affiliati a seconda del vincolo di disciplina; b) l'organizzazione: organi del gruppo; rispettive competenze e relazioni reciproche; articolazione del gruppo in base ai criteri della competenza o della provenienza territoriale; c) funzionamento: rapporti con il partito corrispondente; rapporti con i singoli membri, inclusi i mezzi con cui far valere la disciplina di gruppo; le sanzioni disciplinari, gli organi di garanzia chiamati ad applicarle e i casi di coscienza in cui si consente invece libertà di voto; i rapporti con il corrispondente gruppo dell'altra camera dello stesso partito, inclusa la creazione di organismi intergruppo; le funzioni istituzionali, come le consultazioni e le designazioni nelle commissioni".

²⁸ C. PINELLI, *Libertà di mandato dei parlamentari e rimedi contro il transfughismo*, in "Federalismi.it", 2018, n. 13, pp. 1-5.

²⁹ S. CURRERI, *Costituzione, regolamenti parlamentari e statuti dei gruppi politici: un rapporto da ripensare*, cit., p. 12.

³⁰ Per un'analisi delle dinamiche della costituzione dei gruppi nella XVII legislatura si rimanda ad A. CARMINATI, *La formazione dei gruppi parlamentari nella XVII legislatura: I gruppi costituiti "di diritto" e le loro vicende interne*, in "Rivista AIC", fasc. 2, 2013.

partiti, nonché il Gruppo Misto, categoria residuale per gli eletti che non dichiarano al segretario generale della Camera o alla Presidenza del Senato³¹ la propria appartenenza a un gruppo, e quelli che non appartengono ad alcun gruppo.

Nella maggior parte degli statuti e regolamenti è prevista la disposizione che il gruppo è costituito dai membri del parlamento eletti nella lista di riferimento. Si viene quindi a creare una distinzione tra gli eletti nella lista, che possono entrare a far parte del gruppo al momento della sua costituzione, e gli altri senatori, che possono entrare solo successivamente, di solito previa delibera dell'assemblea o di un organo direttivo. Tale disposizione include le liste satelliti, ad esempio nel caso del Partito Democratico, o i candidati eletti nei collegi uninominali attraverso la coalizione di cui il partito di riferimento faceva parte.

La semplice appartenenza alla lista non è l'unico elemento presente nelle disposizioni relative alla composizione. Esse possono essere rafforzate dalla previsione che l'eletto aderisca a determinati valori, ad esempio, per i gruppi della Lega, la condivisione del "principio politico dell'autonomia e della sussidiarietà"³². Vi possono essere altre disposizioni per gli eletti quali, per il Movimento Cinque Stelle, la sottoscrizione del "Codice di comportamento del Movimento 5 Stelle in Parlamento" nella XVII legislatura³³ e lo statuto e codice etico nella XVIII e XIX³⁴, e il fatto che siano "incensurati, non iscritti ad altro partito e non abbiano già svolto più di un mandato elettivo oltre a quello in corso"³⁵.

Vi sono, infine, alcuni casi, degni di nota, che prevedono l'assenso del vertice politico del partito o degli iscritti per l'ammissione di nuovi membri nel corso della legislatura. Questi casi rappresentano il livello più alto di coinvolgimento del partito nella costituzione del gruppo.

³¹ Articolo 14, commi 3 e 4, del regolamento della Camera e articolo 14, comma 2, del regolamento del Senato.

³² Articolo 1 degli statuti del gruppo Lega della Camera – XVII e XIX legislatura.

³³ Articolo 1 dello statuto del gruppo Movimento 5 Stelle della Camera – XVII legislatura e del regolamento del gruppo Movimento 5 Stelle del Senato – XVII legislatura.

³⁴ Articolo 1 degli statuti del gruppo Movimento 5 Stelle della Camera – XVII e XIX legislatura e dei regolamenti del gruppo Movimento 5 Stelle del Senato – XVIII e XIX legislatura.

³⁵ Articolo 1 dello statuto del gruppo Movimento 5 Stelle della Camera – XVII legislatura.

Nella Tabella 1 viene riportata una classificazione dei gruppi a seconda delle disposizioni sulla composizione.

Tabella 1 - *Composizione del gruppo.*

<i>Gruppo</i>	<i>Nessuna disposizione + Misto</i>	<i>Appartenenza a lista del partito (o connesse)</i>	<i>Condivisione valori o altre disposizioni di rimando al partito</i>	<i>Coinvolgimento del partito</i>
XVII legislatura Camera	DS CD, MDP, MISTO, SEL	FDI, NCD, PD, PDL, SC MAIE	LEGA	M5S
XVII legislatura Senato	FDL, CR, GAL, LIBPOP, MDP, MISTO, NCD, NCI, PDL	AUT, PD, PER L'ITALIA, SC	M5S	LEGA
XVIII legislatura Camera	CI, IPF, LEU, MISTO	PD, FI, IV	LEGA, M5S	FDI
XVIII legislatura Senato	CAL, IPF, IV, MISTO	AUT, FI, PD	M5S	FDI, LEGA
XIX legislatura Camera	AVS, AZ, IV, MISTO, NM	FI, PD	LEGA, M5S	FDI
XIX legislatura Senato	MISTO	AUT, NM, FDI, FI, IV, PD	M5S	LEGA

Nel caso del Gruppo M5S del Senato della XVII legislatura, va segnalato che, pur non essendoci un obbligo di ratifica da parte degli iscritti della decisione di far entrare nel gruppo un nuovo senatore esterno, si prevede che l'assemblea dovrà tenere conto delle eventuali indicazioni fornite tramite la rete. In combinato disposto, le due norme danno una semplice possibilità agli iscritti, invece che l'obbligatorietà, di esprimersi in materia. Alla Camera, invece, la votazione degli iscritti è obbligatoria.

2.2. *L'indirizzo politico del gruppo*

Una volta costituito il gruppo, gli statuti e i regolamenti ne disciplinano l'indirizzo politico. Anche nel caso dell'indirizzo vi sono differenziazioni tra i documenti analizzati. Innanzitutto, sono presenti casi in cui l'indirizzo del gruppo non viene indicato. In questa categoria ricadono i casi, come quello del Gruppo Misto, in cui l'indirizzo viene menzionato solo in occasione delle attività amministrative, come quelle del tesoriere o del direttore amministrativo³⁶. Vi sono poi altri casi in

³⁶ Articolo 4 dello statuto del Gruppo Misto della Camera – XVII legislatura.

cui si fa riferimento a un indirizzo politico del gruppo, senza mai menzionare il partito politico di riferimento. In questi casi, viene presupposto un indirizzo politico autonomo del gruppo, senza alcun vincolo nei confronti del partito. Tali gruppi possono prevedere l'aderenza specifica ad alcuni valori, come ad esempio nel caso delle Autonomie la "valorizzazione delle autonomie speciali", la "promozione del federalismo" e la "tutela delle minoranze"³⁷. Infine, negli altri statuti e regolamenti, si fa espresso riferimento al partito politico attraverso espressioni ricorrenti, tra cui il rimando al programma politico-elettorale e l'impegno a darvi attuazione, il fatto che il gruppo costituisca l'espressione istituzionale del partito in parlamento, o la concertazione con il vertice del partito³⁸. In alcuni casi viene persino specificato che l'indirizzo politico del gruppo corrisponde a quello del partito³⁹.

Va notato che in diversi casi le disposizioni sull'indirizzo non sono contenute nell'articolo 2, che è solitamente rubricato "indirizzo politico", ma nell'articolo 1 che riguarda invece la costituzione del gruppo, come nel caso dello statuto del gruppo NCD della Camera – XVII legislatura. La Tabella 2 mostra una panoramica in materia di indirizzo politico del gruppo.

Tabella 2 - *Indirizzo politico del gruppo*

<i>Gruppo</i>	<i>Nessun indirizzo</i>	<i>Indirizzo autonomo</i>	<i>Indirizzo connesso al partito</i>
XVII legislatura Camera	MISTO	DS CD, LEGA, MDP, PD	FDI, M5S, SC MAIE, NCD, PDL, SEL
XVII legislatura Senato	CR, GAL, LIBPOP, MISTO, NCD, NCI, PDL	AUT, FDL, LEGA, MDP, PD, PER L'ITALIA, SC	M5S
XVIII legislatura Camera	MISTO	CI, IV, LEGA, LEU, PD	FDI, FI, IPF, M5S
XVIII legislatura Senato	MISTO	AUT, CAL, IV, LEGA, PD	FDI, FI, IPF, M5S
XIX legislatura Camera	MISTO	AVS, LEGA, NM, PD	AZ, FDI, FI, IV, M5S
XIX legislatura Senato	MISTO	AUT, CI NM, IV, LEGA, PD	FDI, FI, M5S

³⁷ Articolo 2 del regolamento del gruppo per le Autonomie del Senato – XVII legislatura.

³⁸ Articolo 2 dello statuto del gruppo Insieme per il futuro della Camera – XVIII legislatura.

³⁹ Articolo 2 dello statuto del gruppo Movimento Cinque Stelle della Camera – XVIII legislatura.

2.3. *Le disposizioni sulla disciplina interna*

Le disposizioni fin qui analizzate riguardavano il rapporto tra gruppo e partito, nelle dimensioni della propria composizione e del proprio indirizzo. Un altro aspetto fondamentale per comprendere il rapporto tra i due soggetti è costituito dalle disposizioni che riguardano la disciplina interna, che comprendono i presidi a tutela del pluralismo e della libertà di coscienza e le sanzioni.

Negli statuti e regolamenti dei gruppi vi sono diversi presidi volti a garantire la libertà di coscienza e di azione dei singoli parlamentari. Questi presidi non sono solamente rilevanti nel rapporto tra gli individui e il proprio gruppo o partito, perché un gruppo che garantisce al proprio interno ampi margini per il dissenso si troverà inevitabilmente a essere più indipendente rispetto al partito di riferimento. Nei testi sono presenti diverse espressioni volte a garantire spazi di libertà per i singoli eletti. Le tutele più limitate sono quelle che prevedono la libertà di coscienza a meno che questa non comprometta l'indirizzo politico del gruppo. È una formula ricorrente, ad esempio, nei gruppi di Fratelli d'Italia, Forza Italia/PDL e Italia Viva. Nel caso di Fratelli d'Italia nella XVII legislatura della Camera e della XVIII legislatura di entrambi i rami del Parlamento, in particolare, si specifica che le scelte in dissenso dalle decisioni dell'assemblea, a meno che non siano esclusivamente legate a questioni di coscienza, costituiscono grave motivo di valutazione e sanzione. Tale formulazione, nella XIX legislatura, risulta ammorbidita alla Camera e abbandonata nel regolamento al Senato.

In numerosi casi, in particolare per i gruppi della Lega e delle Autonomie, i gruppi riconoscono il pluralismo o il contributo di ciascun eletto alla vita o all'indirizzo del gruppo. Nel caso del Gruppo Misto, in numerosi documenti si riconosce esplicitamente il contributo delle componenti, in altri invece, pur non essendo messo per iscritto, è da considerare implicito vista la peculiarità di tale gruppo.

Sono i gruppi che fanno riferimento al centro-sinistra o alla sinistra quelli che dedicano più attenzione alla libertà di coscienza dei singoli nei propri documenti. In queste formulazioni, in particolare per i gruppi del Senato, vengono elencate più esaustivamente le ragioni per la libertà di coscienza, che viene garantita pienamente, a partire dalle convinzioni religiose ed etiche di ciascun eletto. In diversi casi, accanto alla libertà di coscienza, viene riconosciuto anche il pluralismo con formule simili

a quelle riscontrate in altri statuti o regolamenti⁴⁰. Va segnalato, a parziale limitazione della libertà dei singoli eletti, che in alcuni di questi casi i voti in dissenso devono essere previamente annunciati al Presidente o a uno dei Vicepresidenti del Gruppo⁴¹.

Oltre a quanto già detto per il Misto, i gruppi che si distinguono per un'assenza di disposizioni a tutela della libertà dei singoli eletti sono i gruppi del Movimento Cinque Stelle e di Insieme per il Futuro, questi ultimi costituiti prevalentemente da eletti precedentemente iscritti al M5S. Questa disamina risulta quindi coerente con l'impianto già evidenziato per il Movimento Cinque Stelle di limitata autonomia dei parlamentari rispetto agli indirizzi del partito. Uno sguardo d'insieme è offerto dalla Tabella 3.

Tabella 3 - *Disciplina interna del gruppo*

<i>Gruppo</i>	<i>Nessuna disposizione</i>	<i>Libertà di coscienza nel rispetto dell'indirizzo</i>	<i>Riconoscimento del pluralismo</i>	<i>Libertà di coscienza pienamente garantita</i>
XVII legislatura Camera	DS CD, M5S	FDI, NCD, PDL, SC MAIE	LEGA, MDP, MISTO, PD, SEL	
XVII legislatura Senato	CR, FDL, GAL, LIBPOP, MISTO, M5S, NCD, NCI, PDL	PER L'ITALIA, SC	AUT, LEGA	MDP, PD
XVIII legislatura Camera	IPF, M5S	FDI, FI, IV	MISTO, PD, LEGA	CI, LEU
XVIII legislatura Senato	IPF, M5S, MISTO	FDI, FI	AUT, CAL, LEGA	IV, PD
XIX legislatura Camera	M5S	AZ, FDI, FI, IV, NM	MISTO, PD, LEGA	AVS
XIX legislatura Senato	M5S, MISTO	IV	AUT, CI NM, FI, LEGA	FDI, PD

Strettamente connessa alla questione dei presidi all'autonomia dei singoli parlamentari vi è quella delle sanzioni, vale a dire le conseguenze deliberate dal gruppo o dai suoi vertici nei confronti dei membri che adot-

⁴⁰ Ad esempio, articolo 2 dello statuto del gruppo LEU della Camera – XVIII legislatura.

⁴¹ Si tratta per la XVII legislatura del gruppo MDP e PD del Senato, per la XVIII legislatura dei gruppi LEU della Camera e IV e PD del Senato, per la XIX legislatura dei gruppi AVS della Camera e PD del Senato.

tino comportamenti di particolare gravità, che variano dalle assenze ripetute e ingiustificate dai lavori parlamentari alla violazione degli indirizzi del gruppo. Un'analisi comparata delle sanzioni tra i vari gruppi, e la loro applicazione nella prassi, richiederebbe un contributo a sé. In questa sede è invece opportuno soffermarsi su due distinte tipologie: le cause di sanzioni che riguardano il partito o documenti provenienti dal partito, come ad esempio codici di condotta o codici etici e i procedimenti sanzionatori che prevedono il coinvolgimento del partito.

Nella XVII legislatura, sia alla Camera che al Senato, i gruppi M5S prevedono che costituisce causa di espulsione la violazione degli obblighi assunti con la sottoscrizione del codice di comportamento del Movimento 5 Stelle in Parlamento. Si tratta di una disposizione tanto rigida quanto sintetica, perché rimanda al codice di comportamento, allegato allo statuto e al regolamento del gruppo, che disciplina in dettaglio il rapporto degli eletti con il movimento.

Con il passaggio di legislatura, le cause di sanzione previste dal M5S vengono elencate più esaustivamente direttamente dallo statuto, ma non si prevede più l'immediatezza dell'espulsione. Si prevede, infatti, che costituiscano causa di procedimento disciplinare o sanzione le reiterate violazioni del codice etico, il mancato rispetto delle decisioni assunte dall'assemblea degli iscritti con votazioni online o dagli organi del movimento, la mancata contribuzione economica alle attività del movimento, i comportamenti suscettibili di pregiudicare l'immagine o l'azione politica del movimento e quelli connotati da slealtà e scorrettezza nei confronti degli iscritti, la mancata cooperazione e coordinamento con gli altri iscritti, esponenti ed eletti e tutte le condotte che violino, del tutto o in parte, la linea politica dell'associazione M5S. Si prevede, inoltre, l'espulsione automatica degli eletti esclusi dal movimento per qualsiasi ragione. Le cause di sanzione sono confermate anche nei gruppi della XIX legislatura. Sia nella XVIII che nella XIX legislatura viene previsto negli statuti e regolamenti l'obbligo, già previsto nel codice etico del 2017⁴², di corrispondere al Movimento la somma di 100.000 euro in caso di espulsione, abbandono del gruppo o dimissioni dovute a dissenso politico.

Per quanto riguarda il Partito Democratico, i gruppi del Senato di

⁴² S. CURRERI, *Costituzione, regolamenti parlamentari e statuti dei gruppi politici: un rapporto da ripensare*, cit. p. 12.

tutte e tre le legislature prevedono come causa di sanzione le gravi violazioni del Codice Etico del PD. Si tratta di un documento approvato dall'Assemblea costituente il 16 febbraio 2008 ma, al momento in cui si scrive, non disponibile sul sito web del partito nazionale e che, in ogni caso, non prevede specifiche disposizioni che collegano l'attività parlamentare degli eletti⁴³ con gli indirizzi del partito, in linea con i presidi alla libertà di coscienza già analizzati.

Nel caso di Fratelli d'Italia, le cause di sanzione riguardano i contributi da versare obbligatoriamente al partito a cadenza mensile. Tali disposizioni sono previste dai gruppi della XVII legislatura della Camera e di entrambi i rami della XVIII legislatura. I contributi mensili non risultano menzionati, invece, nella XIX legislatura.

L'ultimo gruppo che prevede il collegamento con il partito tra le cause di sanzioni è Italia Viva. Gli statuti dei gruppi della Camera della XVIII e XIX legislatura prevedono quale causa di sanzione la mancata cooperazione e coordinamento con altri iscritti, esponenti ed eletti anche per il perseguimento dell'azione politica di IV e tutte le condotte che violino la linea politica di IV. Nella XVIII legislatura del Senato, si prevedono sanzioni in caso di gravi violazioni del "Manifesto di Italia Viva PSI". Trattandosi di un documento non disponibile sui canali del partito, non presente nello statuto del gruppo della Camera, e contenente il riferimento al "PSI", presente solo nel gruppo del Senato, si può presupporre che si tratti di un documento del gruppo, ovvero predisposto a ridosso della formazione del gruppo stesso, e non di un documento del partito.

Come già accennato, oltre alle cause di sanzione ci sono anche le procedure per irrogare le sanzioni, che possono prevedere un coinvolgimento del partito.

I gruppi M5S della XVII legislatura prevedono che ogni espulsione, anche per le ragioni ricordate sopra, debba essere ratificata da una votazione a maggioranza sul portale degli iscritti. A partire dalla XVIII legislatura, viene previsto l'automatismo dell'espulsione dal gruppo nel caso di espulsione dal movimento, tranne nei casi eccezionali o su indicazione del presidente o del garante del movimento, in cui il voto degli iscritti sull'espulsione può essere preceduto da una delibera favorevole a mag-

⁴³ Si veda ad esempio la versione recuperata sul sito del PD metropolitano di Firenze al seguente indirizzo: <https://partitodemocratico.fi.it/codice-etico/>.

gioranza dell'assemblea del gruppo in casi eccezionali o su indicazione del presidente o del garante del M5S, da tenersi almeno 24 ore prima. Si tratta di una disposizione che, per quanto preveda comunque il coinvolgimento dei vertici del partito, riporta il gruppo parlamentare più al centro, in quanto l'esito della votazione dell'assemblea dei gruppi può influire su quello degli iscritti.

Nel caso di FDI, nei gruppi della XVIII legislatura, si prevede solamente che l'Assemblea delibere a maggioranza dei componenti del gruppo, previo assenso del presidente del partito, sui provvedimenti sanzionatori.

2.4. Il coinvolgimento del partito e la comunicazione

Negli statuti e regolamenti dei gruppi sono presenti, infine, altre disposizioni relative al coinvolgimento dei partiti, o loro singoli iscritti, nei lavori del gruppo o nelle nomine, alla pubblicazione di informazioni sui canali del partito.

Seguendo la tendenza già emersa negli altri punti di questo studio, è il Movimento Cinque Stelle che presenta un maggior numero di disposizioni di coinvolgimento del partito nella vita dei gruppi. Il gruppo della Camera della XVII legislatura prevede che l'Assemblea debba tenere conto delle indicazioni fornite dagli iscritti tramite la rete, e gli eletti si impegnino a portare avanti le iniziative legislative da loro espresse. Il regolamento del gruppo del Senato prevede disposizioni simili per il coinvolgimento degli iscritti. Viene chiarificato che gli iscritti possono formulare in rete proposte di legge che, se vengono votate da almeno il 20% degli aventi diritto di voto online, devono essere presentate in modo vincolante. Inoltre, ogni eventuale modifica del regolamento, approvata con almeno i due terzi dell'assemblea del gruppo, deve essere ratificata da una votazione online.

Nel passaggio di legislatura, lo statuto del gruppo M5S mantiene la disposizione secondo cui l'assemblea deve tenere conto degli orientamenti e indicazioni espressi dagli iscritti al Movimento, seppur venga meno il riferimento alla rete internet. Viene tuttavia previsto un ruolo per la figura del presidente del Movimento, in particolare per la nomina dei capi degli uffici comunicazione, legislativo e personale del gruppo. Non viene più prevista la ratifica da parte degli iscritti delle modifiche al regolamento del gruppo del Senato. Nella XIX legislatura, si prevede inoltre

che il direttore amministrativo venga nominato in accordo con il presidente del M5S.

Anche la pubblicazione delle informazioni sui canali del partito è presente solamente negli statuti e regolamenti dei gruppi del Movimento Cinque Stelle tra la XVII e la XIX legislatura. Le prime disposizioni sulla pubblicazione online si trovano, invero, nel regolamento del gruppo IDV della XVI legislatura del Senato, che prevedeva la pubblicazione sul sito internet del partito del testo del regolamento, i rendiconti di esercizio annuale del gruppo, i giudizi sui rendiconti da parte della società di revisione legale, e ciascun mandato di pagamento, assegno o bonifico bancario, con indicazione della relativa causale.

I gruppi della XVII legislatura del M5S sanciscono, in diversi punti, dichiarazioni di principio sulla trasparenza e la divulgazione delle attività. Essi prevedono la pubblicazione online di diversi documenti. Il primo è il Codice di comportamento del Movimento 5 Stelle in Parlamento, che viene allegato anche al testo dello statuto e del regolamento di Camera e Senato. Al pari del regolamento del gruppo IDV, i gruppi del M5S prevedono inoltre la pubblicazione sul sito del movimento il rendiconto del Gruppo, il giudizio della società di revisione, e ciascun mandato di pagamento, assegno o bonifico, con attestazione della relativa causale. Nel caso della Camera, sono pubblicati solamente i pagamenti superiori a 10.000 euro. Infine, si prevede che vengano diffusi tramite il sito e i canali online gli esiti delle votazioni parlamentari, nonché le motivazioni del voto espresso dai parlamentari del Movimento 5 Stelle, a cadenza almeno settimanale per la Camera e giornaliera per il Senato.

È inoltre interessante notare che nello statuto e nel regolamento dei gruppi della XVII legislatura viene citato il nome della persona fisica del garante e rappresentante del Movimento, incaricato di definire la struttura e la composizione del gruppo di comunicazione, le cui attività sono con quelle del partito.

Con il passaggio alla XVIII legislatura, l'analisi comparata mostra come i contenuti dello statuto e del regolamento dei gruppi M5S si assottiglino. Vengono infatti rimosse le disposizioni che prevedono la pubblicazione obbligatoria degli esiti delle votazioni e le loro motivazioni, sia alla Camera che al Senato. Il gruppo di comunicazione viene, infine, sostituito dall'ufficio comunicazione, ricalcando tuttavia le disposizioni previste nella XVII legislatura. Nel passaggio alla XIX legislatura, il limite

minimo per la pubblicazione dei pagamenti viene alzato a 30.000 euro sia alla Camera che al Senato.

Per quanto riguarda, invece, il coinvolgimento dei singoli iscritti, tali disposizioni sono espressamente previste dagli statuti dei gruppi della Camera di FI/PDL per tutte e tre le legislature e dal gruppo NCD per la XVII legislatura. Ai sensi di queste disposizioni, gli aderenti al partito possono essere invitati dal presidente a partecipare al Comitato direttivo, quando sono in trattazione argomenti di rispettiva competenza, o al fine di realizzare un migliore coordinamento dell'attività parlamentare.

3. *Discussione*

Un modello di maggiore autonomia, nel caso della composizione, viene perseguito, per ovvie ragioni, dal Gruppo Misto, dai gruppi che costituiscono un'alleanza tra più partiti politici, e dai gruppi formati in corso di legislatura. Sempre sul versante di una maggiore autonomia si collocano quei gruppi che collegano la nascita del gruppo alle liste di elezione, senza prevedere il coinvolgimento del partito in una fase successiva. Di questa categoria fanno parte i gruppi che si collocano nel centro-sinistra. Per quanto riguarda il M5S, il modello di minore autonomia si riscontra nel gruppo della Camera della XVII legislatura, prevedendo infatti la votazione degli iscritti in caso di adesione di nuovi parlamentari, mentre in tutti gli altri casi il coinvolgimento attivo del partito non risulta più previsto dagli statuti e regolamenti come obbligatorio, per quanto rimangano numerose condizionalità di derivazione partitica per l'adesione al gruppo. Gli altri gruppi che si collocano verso il modello di una maggiore subordinazione sono FDI e Lega. Per quanto riguarda FDI, a partire dalla XVIII legislatura, con l'eccezione del gruppo Senato della XIX, si prevede l'assenso del vertice del partito sui nuovi ingressi. Lo stesso vale per i gruppi della Lega del Senato per tutte e tre le legislature considerate. Per quanto riguarda i gruppi della Camera della Lega, un modello che garantisce maggiore autonomia al gruppo prevede solamente la condivisione del principio politico dell'autonomia e della sussidiarietà, caratteristico del partito.

In materia di indirizzo politico, le varie famiglie politiche tendono a seguire con costanza il proprio modello tra le legislature e i due rami

del parlamento. Si segnalano innanzitutto i gruppi che non ne prevedono alcuno: il Gruppo Misto e i gruppi di cui sono disponibili esclusivamente i regolamenti di contabilità. La maggioranza dei gruppi prevede un indirizzo del gruppo formalmente autonomo rispetto a quello del partito. Si tratta, anche in questo caso, dei gruppi tendenzialmente del centro-sinistra e della Lega. I gruppi che, invece, sono maggiormente collegati al partito di riferimento sono il M5S, FI/PDL e FDI. Il gruppo IPF, quale costola del M5S, ne riprende le espressioni. Interessanti sono i casi di Azione e IV alla Camera della XIX legislatura, ma non al Senato, unici esempi che mostrano una variazione significativa. Si potrebbe ipotizzare che tale scelta sia dovuta alla volontà dei leader di partito – entrambi molto rilevanti nelle dinamiche partitiche ed eletti al Senato – di agganciare l'indirizzo dei gruppi della Camera. Si tratta, tuttavia, di un'ipotesi da dimostrare con evidenza empirica tenendo conto della tipologia dei partiti.

La questione della libertà di coscienza mostra una dinamica simile a quella dell'indirizzo, laddove i casi che danno maggiori garanzie di autonomia sono i gruppi del centro-sinistra e la Lega. I gruppi che sembrano attribuire maggiore libertà di coscienza ai singoli eletti con continuità tra le legislature sono i gruppi PD del Senato. Il rispetto dell'indirizzo del gruppo, che, come si è visto, è in collegamento con quello del partito, viene richiesto da FI/PDL e da FDI, con l'eccezione dei gruppi del Senato della XIX legislatura. Nessuna garanzia viene attribuita dai gruppi M5S e IPF. Per quanto spesso non risultino disposizioni in materia, il Gruppo Misto fa, anche in questo caso, eccezione. In materia di sanzioni, invece, i casi del M5S si distanziano nettamente da tutti gli altri gruppi parlamentari. Tali disposizioni variano tra le legislature, ma si attestano sempre sul modello della subordinazione del gruppo rispetto al partito. Alcuni degli altri gruppi prevedono alcuni collegamenti con i partiti, ma di carattere molto più debole.

Sulla comunicazione e il coinvolgimento degli iscritti, si conferma la tendenza che vede il M5S quale modello di maggiore subordinazione al partito, per quanto tale vincolo sembri allentarsi con il passare delle legislature. In materia di coinvolgimento degli iscritti e dei vertici, si prevede la possibilità di invitare partecipanti non iscritti al gruppo alle attività rilevanti, ben lontani quindi dal modello, visto nella Prima Repubblica, di partecipazione di diritto dei vertici del partito alle riunioni degli organi dei gruppi.

Conclusioni

L'analisi svolta in questo articolo mostra una considerevole variazione dei modelli di rapporto tra gruppi e partiti nei casi analizzati. Il caso di maggiore subordinazione si riscontra chiaramente nel Movimento Cinque Stelle, in tutti i profili analizzati e sostanzialmente in tutti i rami del parlamento e le legislature, pur con lievi allentamenti del vincolo dalla XVII alla XIX legislatura. Nella XVIII legislatura, il gruppo IPF, composto prevalentemente da ex iscritti al M5S, riprende diversi elementi dai gruppi di origine. I gruppi che invece mostrano maggiore autonomia, al di là del Gruppo Misto e delle federazioni di vari partiti, sono i gruppi di centro-sinistra, a partire dal PD, in particolare al Senato, che mostra più di tutti un apprezzamento per l'autonomia dei gruppi e dei singoli eletti. Tra i gruppi di centro-destra e di centro, quello che si colloca tradizionalmente su una posizione di maggiore autonomia è la Lega. Più stretti vincoli di subordinazione si riscontrano tendenzialmente in FI/PDL e in FDI, pur con qualche variazione tra le legislature e i rami del parlamento e senza mai raggiungere i livelli mostrati dal M5S.

Il limite principale di questo studio è dovuto al fatto che analizza il dettato degli statuti e regolamenti, senza considerare come questi vengano messi in pratica. Sarebbe infatti di interesse confrontare gli esiti di questo studio con alcuni episodi avvenuti nel corso delle legislature esaminate, in particolare i casi di sostituzione dei vertici dei gruppi su indicazioni dei partiti, come avvenuto per i gruppi del PD a seguito del cambiamento della segreteria del partito nella XVIII legislatura, o con la scelta del presidente di FI di sostituire il presidente del gruppo alla Camera nella XIX legislatura. Sarebbe altresì interessante studiare, tramite interviste, l'iter degli atti parlamentari relativi a tematiche eticamente sensibili, per verificare se vi sia una correlazione tra quanto scritto negli statuti e regolamenti e gli spazi di libertà di coscienza effettivamente goduti.

Questa analisi mostra tuttavia come le riflessioni sulla natura e la funzione dei gruppi parlamentari debbano necessariamente tenere conto delle variazioni dei contenuti degli statuti e regolamenti dei gruppi, tra famiglie politiche, rami del parlamento e legislature. Alla luce di ciò, risulta difficile individuare delle tendenze verso l'uno o l'altro modello, come si è invece giustamente osservato nel passaggio tra la Prima e la Seconda Repubblica.

Lo scopo di questo studio non è quello di stabilire un verdetto conclusivo sullo stato del sistema politico italiano, della qualità dei lavori parlamentari, della centralità del parlamento, o del rispetto del dettato costituzionale, a partire dagli articoli 49 e 67 della Costituzione, rispettivamente sul ruolo dei partiti e sul divieto di mandato imperativo. Esso si mette, invece, a disposizione della comunità scientifica offrendo una maggiore consapevolezza della natura dei gruppi parlamentari, spesso sottovalutati dalla letteratura politologica ma che, invece, giocano un ruolo essenziale nel funzionamento della democrazia italiana.

Allegato - Elenco degli statuti e regolamenti dei gruppi pubblicati sui siti di Camera e Senato al febbraio 2024.

<i>Ramo</i>	<i>Legislatura</i>	<i>Abbreviazione</i>	<i>Nome completo</i>
Senato	XVI	IDV	Italia dei Valori
Camera	XVII	DS CD	Democrazia Solidale Centro Democratico
Camera	XVII	FDI	Fratelli d'Italia
Camera	XVII	PDL	Il Popolo della Libertà – Berlusconi Presidente
Camera	XVII	LEGA	Lega Nord e Autonomie – Lega dei Popoli – Noi con Salvini
Camera	XVII	MDP	Articolo 1 – Movimento Democratico e Progressista – Liberi e Uguali
Camera	XVII	M5S	MoVimento 5 Stelle
Camera	XVII	MISTO	Gruppo Misto
Camera	XVII	NCD	Nuovo Centro Destra
Camera	XVII	PD	Partito Democratico
Camera	XVII	SC MAIE	Scelta Civica verso Cittadini per l'Italia – Maie
Camera	XVII	SEL	Sinistra italiana – Sinistra ecologia e libertà – Possibile – Liberi e Uguali
Senato	XVII	CR	Conservatori e riformisti italiani
Senato	XVII	FDL	Federazione della Libertà
Senato	XVII	GAL	Grandi Autonomie e Libertà
Senato	XVII	LEGA	Lega Nord e Autonomie
Senato	XVII	LIBPOP	Alleanza Liberalpopolare – Autonomie
Senato	XVII	M5S	MoVimento 5 Stelle
Senato	XVII	MDP	Articolo 1 – Movimento Democratico e Progressista
Senato	XVII	MISTO	Gruppo Misto
Senato	XVII	NCD	Nuovo Centrodestra

Segue nella pagina successiva

Allegato - *Continua dalla pagina precedente.*

<i>Ramo</i>	<i>Legislatura</i>	<i>Abbreviazione</i>	<i>Nome completo</i>
Senato	XVII	NCI	Noi con l'Italia
Senato	XVII	PD	Partito Democratico
Senato	XVII	PDL	Il Popolo della Libertà
Senato	XVII	PER L'ITALIA	Per l'Italia
Senato	XVII	SC	Scelta Civica per l'Italia
Camera	XVIII	CI	Coraggio Italia
Camera	XVIII	FDI	Fratelli d'Italia
Camera	XVIII	FI	Forza Italia – Berlusconi Presidente
Camera	XVIII	IPF	Insieme per il futuro – Impegno civico
Camera	XVIII	IV	Italia viva – Italia c'è
Camera	XVIII	LEGA	Lega – Salvini Premier
Camera	XVIII	LEU	Liberi e Uguali – Articolo 1 – Sinistra Italiana
Camera	XVIII	M5S	MoVimento 5 Stelle
Camera	XVIII	MISTO	Gruppo Misto
Camera	XVIII	PD	Partito Democratico
Senato	XVIII	AUT	Per le Autonomie (SVP-PATT, UV)
Senato	XVIII	CAL	C.A.L. (Costituzione, Ambiente, Lavoro) – P.C. – I.D.V.
Senato	XVIII	FDI	Fratelli d'Italia
Senato	XVIII	FI	Forza Italia – Berlusconi Presidente
Senato	XVIII	IPF	Insieme per il futuro – Centro democratico
Senato	XVIII	IV	Italia Viva – P.S.I.
Senato	XVIII	LEGA	Lega – Salvini Premier
Senato	XVIII	M5S	MoVimento 5 Stelle
Senato	XVIII	MISTO	Gruppo Misto
Senato	XVIII	PD	Partito Democratico
Camera	XIX	AVS	Alleanza Verdi e Sinistra
Camera	XIX	AZ	Azione – Popolari europeisti riformatori – Renew Europe
Camera	XIX	FDI	Fratelli d'Italia
Camera	XIX	FI	Forza Italia – Berlusconi Presidente – PPE
Camera	XIX	IV	Italia Viva – Il Centro – Renew Europe
Camera	XIX	LEGA	Lega – Salvini Premier
Camera	XIX	M5S	MoVimento 5 Stelle
Camera	XIX	MISTO	Gruppo Misto

Segue nella pagina successiva

Allegato - *Continua dalla pagina precedente.*

<i>Ramo</i>	<i>Legislatura</i>	<i>Abbreviazione</i>	<i>Nome completo</i>
Camera	XIX	NM	Noi Moderati (Noi con l'Italia, Coraggio Italia, UDC, Italia al Centro) – MAIE
Camera	XIX	PD	Partito Democratico
Senato	XIX	AUT	Per le Autonomie (SVP-PATT, Campobase, Sud Chiama Nord)
Senato	XIX	CI NM	Gruppo Civici d'Italia – Noi Moderati (UDC – Coraggio Italia – Noi con l'Italia – Italia al Centro) – MAIE
Senato	XIX	FDI	Fratelli d'Italia
Senato	XIX	FI	Forza Italia – Berlusconi Presidente – PPE
Senato	XIX	IV	Italia Viva – Il Centro – Renew Europe
Senato	XIX	LEGA	Lega – Salvini Premier – Partito Sardo d'Azione
Senato	XIX	M5S	MoVimento 5 Stelle
Senato	XIX	MISTO	Gruppo Misto
Senato	XIX	PD	Partito Democratico

Abstract - The intricate relationship between political parties and parliamentary groups is a subject often overlooked in both political science and legal literature. This study aims to comprehensively examine the extent of variation in this relationship, ranging from a scenario where the parliamentary group is subordinate to the party to one where it enjoys substantial autonomy. To achieve this, the article conducts a comparative analysis of 65 internal statutes and regulations governing parliamentary groups in Italy spanning the XVII to XIX legislatures of the Italian Par-

liament. Key aspects under scrutiny include the procedures for forming a new group, the political orientation of the group, the autonomy of MPs in their decision-making, disciplinary measures, the involvement of party members in group activities, and transparency measures. The findings reveal significant disparities in the degree of reference to political parties across cases, thus indicating the need for further research to explore the implementation of these statutes and regulations in practice.