

## **Il senatore elettivo "non iscritto": tra dubbi di costituzionalità e messa in discussione del libero mandato parlamentare**

DARIO PIO MUCCILLI\*

---

**Abstract:** *The new Rules of the Senate, which entered into force by resolution of the Assembly on 22 July 2022, introduced numerous changes to the previous one, which was the result of the 2017 revision. Following the reduction in the number of MPs, introduced by Constitutional Law No. 1/2020, the work of revising the Rules has produced far more significant changes than the mere numerical adjustment necessitated by the constitutional amendment. These include the introduction of the 'non-attached' elective senator and a series of restrictions on switching from one parliamentary group to another, including the mixed group. The new case of the 'non-attached' elective senator raises constitutional criticism, since numerous prerogatives granted to parliamentarians in the exercise of their mandate are severely restricted in the case of non-attachment. The issues that have emerged in this way constitute a significant step towards weakening the principle of the free exercise of the parliamentary mandate, which is enshrined in Art. 67 of the Constitution, but is still a subject of debate among the political forces and, already, in part of the doctrine.*

**Parole chiave:** regolamento del Senato, trasformismo, senatore non iscritto, riduzione dei parlamentari, vincolo di mandato

---

### **Sommario**

1. Introduzione. – 2. Il senatore "non iscritto" nel nuovo regolamento del Senato: profili critici. – 3. La giurisprudenza della Corte. – 4. Verso un vincolo di mandato? – 5. Conclusioni.

**Data della pubblicazione sul sito:** 25 gennaio 2025

### **Suggerimento di citazione**

D.P. MUCCILLI, *Il senatore elettivo "non iscritto": tra dubbi di costituzionalità e messa in discussione del libero mandato parlamentare*, in *Forum di Quaderni Costituzionali*, 1, 2025. Disponibile in: [www.forumcostituzionale.it](http://www.forumcostituzionale.it)

---

\* Allievo Ordinario di Scienze Politiche nella Scuola Superiore di Studi Universitari e Perfezionamento "Sant'Anna" di Pisa. Email: [dariopio.muccilli@santannapisa.it](mailto:dariopio.muccilli@santannapisa.it).



## 1. Introduzione

Sul piano costituzionale, nella XVIII legislatura si è osservata la chiusura della stagione delle “grandi” riforme, avente culmine nei *referendum* del 2006 e del 2016<sup>1</sup>. Si è osservato piuttosto un Parlamento concentrato su proposte di revisione della Costituzione che non andassero ad introdurre mutamenti radicali della forma di Stato e di governo<sup>2</sup>. Tra queste, nel corso della suddetta legislatura, vi sono state la legge costituzionale n. 1/2020 in materia di riduzione del numero dei parlamentari; la legge costituzionale n. 1/2021 che ha parificato l’elettorato attivo tra le due Camere; nonché la legge costituzionale n. 1/2022 che ha introdotto in Costituzione la tutela dell’ambiente, della biodiversità e degli ecosistemi. La riduzione del numero dei parlamentari (nella percentuale del 36,5% in meno rispetto alla consistenza precedente) ha avuto un significativo impatto sulla capacità rappresentativa della Camera dei Deputati e del Senato della Repubblica, aprendo la via a ulteriori prospettive di revisione costituzionale<sup>3</sup> e a interventi legislativi, necessari a ridare razionalità ad una riforma concepita affrettatamente, e con finalità da alcuni considerate inaccettabili sul piano costituzionale<sup>4</sup>.

---

<sup>1</sup> Il virgolettato è di S. CURRERI, *Gli effetti della riduzione del numero dei parlamentari sull’organizzazione e sul funzionamento delle Camere*, in *federalismi.it*, 15 aprile 2020, pp. 1-2.

<sup>2</sup> Sull’impatto sulla forma di Stato e di governo della proposta di riforma costituzionale sottoposta a *referendum* nel 2006 si veda S. MERLINI, *La forma di governo nella riforma costituzionale*, in *Forum di Quaderni Costituzionali*, 20 maggio 2005. In tema anche F. GIUFFRÈ, *Principio unitario e interesse nazionale nel progetto di revisione della seconda parte della Costituzione*, in *Forum di Quaderni Costituzionali*, 31 maggio 2006. In riferimento alla riforma respinta da *referendum* nel 2016 si rimanda a M. VILLONE, *La riforma Renzi-Boschi: governo forte, Costituzione debole*, in *Democrazia e diritto*, 1(4), 2016, pp. 25-49, e a M. CAVINO, *La potestà legislativa regionale dopo la riforma: scenari*, in *Forum di Quaderni Costituzionali*, 29 ottobre 2016.

<sup>3</sup> L. CIAURRO, *Riduzione del numero dei parlamentari e procedure parlamentari*, in *Forum di Quaderni Costituzionali*, 3, 2020, pp. 351 e ss. Si veda anche L. CASTELLI, *Taglio dei parlamentari e prospettive di (ulteriore) revisione costituzionale: qualche osservazione dell’indagine comparativa*, in *federalismi.it*, 17 aprile 2020, nonché F. BIONDI, *Le conseguenze della riforma costituzionale del 2019*, in *Nomos*, 3, 2019.

<sup>4</sup> Sui possibili profili di incostituzionalità della riduzione del taglio dei parlamentari si veda P. COSTANZO, *Quando i numeri manifestano principi ovvero della probabile incostituzionalità della riduzione dei parlamentari*, in *ConsultaOnline*, 31 gennaio 2020. È bene peraltro ricordare come la definizione numerica dei parlamentari non sia frutto della scelta diretta dei Costituenti, la quale avrebbe portato oggi ad un numero ancora maggiore, ma sia il risultato delle modifiche introdotte dalla legge costituzionale n. 2/1963. In origine i Costituenti avevano infatti ricorso ad una funzione variabile a seconda dei cambiamenti

Si può dire a ragione come la riduzione lineare del numero dei parlamentari, tra le revisioni costituzionali sopra citate, possa configurarsi come particolarmente rilevante per i propri effetti complessivi in termini di impatto immediato. Tale modifica ha fatto sorgere l'esigenza di intervenire sui regolamenti parlamentari, non più funzionali rispetto al mutato assetto numerico. Se infatti numerose disposizioni dei regolamenti di Camera e Senato non sono legate ad un numero specifico di parlamentari, quanto piuttosto a frazioni numeriche, e non necessitano dunque un intervento specifico, per altre disposizioni tale intervento è risultato necessario<sup>5</sup>.

Il Senato ha provveduto con una delibera adottata dall'Assemblea il 27 luglio 2022 alle modifiche regolamentari<sup>6</sup>, andando però oltre il semplice adeguamento numerico del regolamento alla variata composizione del Senato. La natura complessa e mista delle modifiche introdotte rende difficile una ricostruzione delle direttrici della riforma, la quale consiste in parte nei suddetti adeguamenti numerici e in parte in modificazioni sostanziali di consolidati istituti e procedimenti regolamentari<sup>7</sup>. In riferimento a queste ultime sono state quattro le

---

demografici nel corpo elettorale. Nella loro formulazione originaria, gli artt. 56, 57 Cost. stabilivano rispettivamente che la Camera fosse eletta in ragione di un deputato per ottantamila abitanti o per frazione superiore a quarantamila, mentre il Senato in ragione di un senatore per duecentomila abitanti o per frazione superiore a centomila.

<sup>5</sup> L. GIANNITI, N. LUPO, *Le conseguenze della riduzione dei parlamentari sui regolamenti di Camera e Senato*, in *Quaderni Costituzionali*, 40 (3), 2020, pp. 560 e ss.

<sup>6</sup> Delibera "Riforma del regolamento del Senato a seguito della revisione costituzionale concernente la riduzione del numero dei parlamentari", adottata dall'Assemblea il 27 luglio 2022, pubblicata in G.U. del 5 agosto 2022, n. 182.

<sup>7</sup> La possibilità che la riduzione del numero dei parlamentari potesse portare con sé effetti sistemici sull'organizzazione e il funzionamento dell'attività parlamentare e, in prospettiva, sul ruolo stesso del Parlamento era stata già "preannunciata" da A. MANNINO, S. CURRERI, *Diritto Parlamentare*, FrancoAngeli, Milano, 2019, p. 119. Si è argomentato come la necessità degli adeguamenti numerici abbia aperto una finestra di opportunità per una riforma dei regolamenti orientata, ad esempio, ad una maggiore tutela del ruolo delle minoranze o a meglio declinare procedure parlamentari già consolidate in via di prassi. L. GIANNITI, N. LUPO, *Le conseguenze della riduzione dei parlamentari sui regolamenti di Camera e Senato*, cit. Nonostante tali aspettative, il nuovo regolamento del Senato, più che di una maggiore attenzione alla tutela delle minoranze, può essere ritenuto espressione di una "deriva, per così dire, di tipo 'gruppopcratico'", già assecondata precedentemente con le modifiche al regolamento del Senato introdotte nel 2017. L. CIAURRO, 2022: *Odissea nelle Modifiche dei Regolamenti delle Camere*, in *Rassegna Parlamentare*, 3, 2022, pp. 483 ss. D'altro canto, la riforma ha fatto compiere significativi passi in avanti in materia di positivizzazione di prassi già in vigore e ha previsto l'inserimento di nuove condizioni giuridiche, organi e istituti parlamentari, alcuni di questi mutuati dall'esperienza della

tipologie di intervento<sup>8</sup>: a) inasprimento delle regole sul cambio di gruppo e la costituzione *ex novo* di gruppi parlamentari nel corso della legislatura; b) inserimento per i senatori elettivi dello *status* di parlamentare "non iscritto"; c) inserimento di norme per la velocizzazione dell'*iter* legislativo; d) previsione di nuovi organi e procedure mutuata dall'esperienza parlamentare<sup>9</sup>.

Il presente elaborato si concentrerà sul secondo punto, considerando peraltro il suo stretto legame con la prima tipologia di intervento.

Prima della riforma in questione, il regolamento aveva previsto solo per gli ex Presidenti della Repubblica e i senatori a vita lo *status* di senatori “non iscritti”, qualora avessero scelto la non iscrizione ad inizio legislatura. Con le modifiche del 2022, il senatore regolarmente eletto diviene "non iscritto" qualora, uscito dal gruppo di appartenenza (per dimissioni o a causa di espulsione) non aderisca entro il termine di tre giorni ad un altro gruppo già costituito, previa autorizzazione del Presidente del gruppo di destinazione. Analoga autorizzazione è prevista per le componenti del gruppo misto, per le quali l'autorizzazione preventiva deve essere data dal legale rappresentante del corrispondente partito o movimento politico. Detta autorizzazione, tuttavia, è condizione necessaria ma non sufficiente, giacché il nuovo regolamento richiede, in deroga alle disposizioni per i gruppi esistenti, un'ulteriore approvazione ad opera della maggioranza dei senatori già facenti parte della stessa.

La nuova fattispecie di senatore elettivo "non iscritto", anche definito in dottrina “apolide”<sup>10</sup> o “adespota”<sup>11</sup>, è tra le modifiche al regolamento che più di altre possono incidere sul pieno espletamento della rappresentanza del singolo parlamentare, già lesa dallo squilibrio nei rapporti tra Governo e Parlamento<sup>12</sup>. La

---

Camera. D.A. AMBROSELLI, *La riforma del regolamento del Senato al vaglio della XIX Legislatura: brevi considerazioni sulla figura del senatore “apolide”, sui nuovi gruppi parlamentari in deroga e sul voto a data certa*, in [federalismi.it](https://www.federalismi.it), 28 dicembre 2022.

<sup>8</sup> Ivi, p. 14.

<sup>9</sup> Per una disamina del contenuto della riforma del regolamento si veda L. DE CARLO, *L'adattamento del regolamento del Senato alla riduzione del numero dei parlamentari: prime osservazioni*, in *Forum di Quaderni Costituzionali*, 3, 2022, pp. 86-96.

<sup>10</sup> D.A. AMBROSELLI, *La riforma del regolamento del Senato al vaglio della XIX Legislatura*, cit.

<sup>11</sup> D. SCOPELLITI, *Il curioso caso del senatore "non iscritto"*, in *Osservatorio Costituzionale, AIC*, 3, 2023, pp. 159-186.

<sup>12</sup> Nonostante nel disegno costituzionale della forma di governo italiana si possa rintracciare una armonica distribuzione di compiti tra legislativo ed esecutivo, così come una serie di garanzie e freni reciproci per l'osservanza della Costituzione, nella prassi si registra uno squilibrio consistente perlopiù nell'abuso della decretazione d'urgenza e

*ratio* sanzionatoria dell'intervento è infatti di problematica coerenza con l'art. 67 Cost., il quale garantisce, secondo una consolidata lettura liberale<sup>13</sup>, l'esercizio del libero mandato parlamentare e, conseguentemente, il divieto di mandato imperativo. Il nuovo regolamento mira invece a rafforzare le prerogative dei partiti - critico è il caso dell'espulsione dal gruppo parlamentare - e pare fondato su una diversa concezione del principio di rappresentanza nazionale della quale si trova riscontro sia nelle proposte di alcuni partiti che in parte della dottrina.

Il presente elaborato si propone dunque di fornire una lettura critica delle modifiche intervenute nel regolamento del Senato, adottando come parametro il sopracitato art. 67 Cost., così come interpretato dalla giurisprudenza della Corte costituzionale e dalla dottrina. L'interrogativo cui si cercherà di rispondere è se il rinnovato art. 14 del regolamento del Senato, il quale disciplina la fattispecie del senatore elettivo "non iscritto", costituisca o meno un passo verso il materiale deterioramento della libertà di mandato parlamentare e per l'affermazione di un possibile vincolo di mandato: prospettiva, quest'ultima, rimasta sempre latente nell'orizzonte politico e parlamentare italiano<sup>14</sup>. Le evidenze portate nella trattazione mostrano come un indebolimento della libertà di mandato sia sicuramente stato messo in atto: pur restando salve le principali garanzie della rappresentanza parlamentare, la riforma del regolamento del Senato mostra una certa tendenza ad avvicinarsi sempre più ad un modello di vincolo di mandato.

L'elaborato è suddiviso in tre sezioni. Dapprima si analizzano alcune criticità interne al nuovo regolamento del Senato sulla fattispecie del senatore "non iscritto"; successivamente vengono considerati gli orientamenti della Corte

---

nell'uso strumentale della questione di fiducia. M.G. RODOMONTE, *Il Parlamento oggi: dalla centralità alla marginalizzazione?*, in *Nomos*, 3, 2021, pp. 1-2.

<sup>13</sup> Il principio del divieto di mandato imperativo, consacrato dall'art. 29 della Costituzione francese del 1791, per cui "ciascun deputato appartiene alla nazione", verrà poi accolto dalle tradizioni giuridiche e dai sistemi politici successivi fino a divenire un elemento fondamentale della dottrina liberale. A. FONTANA, *L'evoluzione storica del mandato imperativo, dal Medioevo allo Statuto Albertino*, in P. CARETTI, M. MORISI, G. TARLI BARBIERI (a cura di), *Il divieto di mandato imperativo: un principio in discussione*, Seminario di studi e ricerche parlamentari "Silvano Tosi", 2019, pp. 324-338. In sede costituente, il principio venne introdotto per bilanciare il riconoscimento costituzionale del fenomeno partitico ed evitare una degenerazione partitocratica. V. CRISAFULLI, *Stato Popolo Governo. Illusioni e delusioni costituzionali*, Giuffrè, Milano, 1985.

<sup>14</sup> S. CURRELLI, *Gli effetti della riduzione del numero dei parlamentari sull'organizzazione e sul funzionamento delle Camere*, cit., p. 3. Per una disamina dei programmi politici rilevanti ai fini del principio di divieto del mandato imperativo nella XVIII legislatura si veda M. MACCHIA, *Il mandato parlamentare tra "contrattualizzazione" e rischi di trasformismo*, in *Rivista trimestrale di diritto pubblico*, 2, 2019, pp. 561-566.

costituzionale utili a evidenziare profili di criticità della riforma; infine, con l'intenzione di costruire un orizzonte valutativo più generale, si propone una ricostruzione di alcuni orientamenti dottrinari e politici sulla possibilità di introdurre nell'ordinamento italiano forme di vincolo di mandato.

## 2. Il senatore "non iscritto" nel nuovo regolamento del Senato: profili critici

L'inedita estensione dello *status* di senatore "non iscritto" ai senatori elettivi sembra contraddire le ragioni per cui in precedenza la non appartenenza ad alcun gruppo fosse prevista solamente per gli ex Presidenti della Repubblica ed i senatori a vita, ai quali è concesso di non entrare in nessun gruppo “nell'autonomia della loro legittimazione”<sup>15</sup>. La coerenza di tale *ratio* con la nuova disciplina relativa ai senatori 'non iscritti', introdotta nell'attuale regolamento del Senato, è problematica. È implicito, infatti, che il singolo parlamentare sia privo di una autonoma legittimazione, in quanto eletto attraverso la mediazione di un partito o di una lista elettorale, e che pertanto egli si trovi – qualora non iscritto - potenzialmente de-legittimato rispetto al collega regolarmente appartenente ad un gruppo. Già in questa prima contraddizione può evincersi un meccanismo “sanzionatorio”<sup>16</sup> dello *status* del senatore "non iscritto".

Il nuovo regime va ben oltre le modifiche al regolamento già introdotte nel 2017, le quali avevano previsto, in caso di cambiamento di gruppo, la decadenza dalla carica per i componenti dell'Ufficio di Presidenza, salvo i casi in cui il mutamento di gruppo fosse derivato da una decisione del gruppo di provenienza e non del singolo<sup>17</sup>. Il medesimo meccanismo fu nella medesima sede introdotto per altri organi interni al Senato, come la Giunta per il regolamento e la Giunta delle elezioni e delle immunità parlamentari<sup>18</sup>. Queste misure, ispirate alla

---

<sup>15</sup> Art. 14, c. 1, r.S.

<sup>16</sup> La mancata iscrizione ad un gruppo reca con sé l'intenzione di “dimidiare” l'azione del singolo senatore, il quale si trasforma in un parlamentare allo “stato gassoso” poiché privato di una serie di poteri altrimenti spettanti al senatore iscritto ad un gruppo G. AGOLINO, *Il senatore elettivo "non iscritto" ad alcun Gruppo: nota al nuovo articolo 14, primo comma del regolamento*, in *Osservatorio Costituzionale AIC*, 6, 2022, p. 267.

<sup>17</sup> L'art. 13, c. 1-*bis*, r.S., aveva inoltre escluso dalla decadenza i questori che avessero cambiato gruppo parlamentare. Questa disposizione è stata poi abrogata dal nuovo regolamento che ha esteso il regime di decadenza a tutti i componenti dell'Ufficio di presidenza.

<sup>18</sup> D.A. AMBROSELLI, *La riforma del regolamento del Senato al vaglio della XIX Legislatura*, cit., p. 5. Sempre nel 2017, nell'art. 14, r.S. si affiancava al requisito numerico un requisito politico, prevedendo che ciascun gruppo dovesse “rappresentare un partito o movimento politico, anche risultante dall'aggregazione di più partiti o movimenti politici,

medesima logica di contrasto al cd. “transfughismo”, non hanno tuttavia dato i frutti sperati<sup>19</sup>.

Con la novella regolamentare del 2022, il senatore “non iscritto” è invece sottoposto ad una *deminutio* ben maggiore nell’esercizio del mandato parlamentare, venendo privato di una serie di poteri che gli spetterebbero qualora fosse iscritto. Anzitutto, egli non ha garantita, come previsto per i gruppi<sup>20</sup>, la disponibilità di locali, attrezzature e di un contributo annuale a carico del bilancio del Senato; in secondo luogo, non può pienamente esercitare alcune delle principali funzioni parlamentari, quelle - in particolare - concernenti la partecipazione ai procedimenti organizzatori, conoscitivi e ispettivi, di indirizzo e, infine, legislativi<sup>21</sup>.

La mancata garanzia dei contributi materiali a carico del bilancio del Senato pare avere un voluto effetto di deterrenza nei confronti del potenziale parlamentare cd. “transfugo”. È a tal fine importante ricordare come il nucleo essenziale di risorse per le spese ed il funzionamento di un gruppo parlamentare sia dato dalla somma delle quote per ciascun parlamentare messe a disposizione dall’amministrazione del Senato. Se nel passato, alla fuoriuscita di un parlamentare, corrispondeva il passaggio algebrico della quota di risorse dal gruppo originario al nuovo gruppo di destinazione (compreso il gruppo misto), con la nuova riforma si interrompe questa linearità algebrica. Il nuovo regime

---

che abbia presentato alle elezioni del Senato propri candidati con lo stesso contrassegno, conseguendo l’elezione di Senatori”. Il testo è stato modificato dalla novella del 2022 stabilendo che il partito o movimento politico deve aver conseguito “l’elezione di almeno un senatore”.

<sup>19</sup> Nel corso della XVII legislatura i gruppi parlamentari hanno dato prova di grande conflittualità, che è perdurata poi nel corso della XVIII legislatura. Le scissioni che si sono prodotte nell’organizzazione dei gruppi, in relazione all’instabilità del governo ed alle riforme costituzionali discusse in Parlamento hanno portato in ambo le legislature ad elevati tassi di mobilità parlamentare, sia di singoli deputati, sia di gruppi. La XVII legislatura si è contraddistinta per un rimarchevole ricorso all’estinzione dei gruppi esistenti ed alla costituzione di gruppi nuovi, i cd. “partiti parlamentari”, privi di un reale radicamento territoriale. F. GIUPPONI, *La riforma del regolamento del Senato e il travagliato avvio della XVIII legislatura*, in *Lo Stato*, 10, 2018, p. 409. La novella regolamentare del 2017 al Senato non ha dunque avuto gli esiti sperati nella legislatura successiva, ottenendo risultati per lo più ambigui e non riuscendo comunque ad ostacolare il cd. “transfughismo”. U. RONGA, *Partiti personali e vicende dei gruppi parlamentari nell’esperienza recente. Contributo allo studio della XVII e della XVIII Legislatura*, in *federalismi.it*, 29 aprile 2020, pp. 212 e ss.

<sup>20</sup> Art. 16, r.S.

<sup>21</sup> G. AGOLINO, *Il senatore elettivo “non iscritto” ad alcun Gruppo*, cit., pp. 267-268.



prevede una diminuzione del cinquanta per cento della quota versata al gruppo originario, mentre solo il trenta per cento viene reindirizzato al gruppo di destinazione, con un risparmio quindi del venti per cento per l'amministrazione del Senato. Infine, qualora il senatore cd. "transfugo" non riesca a trovare un nuovo gruppo, la relativa quota di risorse viene completamente dispersa, ritornando in disponibilità al bilancio<sup>22</sup>.

Sul secondo versante, ossia il pieno esercizio delle funzioni parlamentari, la riforma stabilisce alcune garanzie per i senatori "non iscritti". Nell'agenda che stabilisce i lavori parlamentari, essi, in assenza di un capogruppo che li rappresenti nella Conferenza dei Presidenti dei Gruppi Parlamentari, hanno diritto a tempi di intervento in Assemblea definiti in quota proporzionale per il singolo parlamentare. La durata di questi tempi non è definita *ex ante*, ma è rimessa ad una decisione della Conferenza che opera un calcolo sul tempo complessivo riservato agli interventi in Assemblea<sup>23</sup>. Inoltre, gli stessi parlamentari sono assegnati ad una commissione permanente, secondo la discrezionalità della Presidenza che trova un limite nel rispetto del rapporto tra maggioranza e opposizione<sup>24</sup>. Si è voluto infatti assicurare che la consistenza numerica della maggioranza in ogni commissione non venga superata da quella dell'opposizione<sup>25</sup>. Restano comunque dubbi sulle modalità attraverso le quali sia possibile determinare i futuri orientamenti di voto del senatore cd. "transfugo", poiché nulla escluderebbe che egli possa decidere di volta in volta come votare a seconda delle circostanze. Tale evenienza renderebbe ardua o approssimativa l'applicazione del criterio costituzionale del rispecchiamento della proporzione dei Gruppi nelle commissioni permanenti<sup>26</sup>.

Ad ogni modo, tutte le garanzie fin qui elencate non sono sufficienti, come anticipato, a sopperire alla *deminutio* nell'espletamento delle funzioni parlamentari del senatore "non iscritto", che risultano consistenti e di indubbia rilevanza.

---

<sup>22</sup> Ivi, pp. 268-269.

<sup>23</sup> Art. 14, c. 1, r.S.

<sup>24</sup> Art. 15, r.S. Una simile impostazione ha profili problematici nella misura in cui i rapporti tra maggioranza e opposizione sono, in corso di legislatura, spesso mutevoli, mentre le commissioni hanno invece una composizione stabile per un periodo di almeno due anni. Tale problematicità aumenta allorquando l'equilibrio tra maggioranza ed opposizione dipenda da senatori non appartenenti ad alcun gruppo politico. D. SCOPELLITI, *Il curioso caso del senatore "non iscritto"*, cit., p. 164.

<sup>25</sup> Art. 21, c. 3, r.S.

<sup>26</sup> L. CIAURRO, 2022: *Odissea nelle Modifiche dei Regolamenti delle Camere*, cit., p. 513. Si veda anche D. PICCIONE, *Riduzione del numero dei parlamentari e funzionamento dei collegi di Senato e Camera: metodo e prospettive della revisione regolamentare*, in *Rivista Trimestrale di Scienza dell'Amministrazione*, 1, 2022, pp. 10 ss.

A livello delle funzioni di controllo si osserva in primo luogo come il senatore "non iscritto" non possa disporre delle interrogazioni a risposta immediata e delle interpellanze con procedimento abbreviato. Entrambe, per essere presentate, necessitano infatti l'intermediazione dei gruppi di appartenenza, sebbene in forma diversa: per le prime si prevede che esse possano essere presentate solo da un senatore per ciascun gruppo, tramite il Presidente del gruppo stesso<sup>27</sup>; per le seconde, le disposizioni ne consentono la presentazione, non più di una volta al mese, ai soli Presidenti dei gruppi parlamentari, a nome del proprio gruppo, ed in maniera analoga ai rappresentanti delle componenti politiche del gruppo misto<sup>28</sup>. Il profilo critico in questo caso non è un esplicito divieto nei confronti del senatore "non iscritto" di presentare le suddette interrogazioni e interpellanze, quanto la completa mancanza della sua menzione. Una simile criticità si ritrova in più disposizioni del nuovo regolamento del Senato, come nel caso del potere di proporre risoluzioni in Commissione, che è riservato ad almeno un gruppo parlamentare<sup>29</sup>.

Nell'esercizio della funzione legislativa emergono poi diverse limitazioni al senatore "non iscritto". La previsione di una presentazione limitata ad un "senatore per ciascun gruppo" viene estesa alle proposte di non passare all'esame degli articoli<sup>30</sup>, alla richiesta di votazioni per parti separate<sup>31</sup>, nonché alle questioni pregiudiziali e sospensive. Per queste ultime la discussione è altresì riservata ad un solo senatore per gruppo<sup>32</sup>.

Una penalizzazione per il senatore "non iscritto" può verificarsi anche nell'ambito della discussione in Assemblea. Sin dalla fase dell'iscrizione a parlare, infatti, non vengono specificate le modalità con cui quest'ultimo possa farlo autonomamente, essendo di norma previsto il tramite dei gruppi parlamentari<sup>33</sup>. L'iscrizione autonoma a parlare non è prevista dal regolamento, ma su questo la prassi, ancor prima della giurisprudenza parlamentare, dovrà intervenire<sup>34</sup>, non potendo ritenersi costituzionalmente accettabile che il

---

<sup>27</sup> Art. 151-bis, cc. 1-bis e 6-bis, r.S.

<sup>28</sup> Art. 156-bis, c. 1, r.S.

<sup>29</sup> Art. 50, c. 3, r.S. Il riferimento al gruppo parlamentare è stato aggiunto, in tutta probabilità scientemente, dalla novella del regolamento del 2022.

<sup>30</sup> Art. 96, r.S.

<sup>31</sup> Art. 102, r.S.

<sup>32</sup> Art. 93 c. 1, r.S.

<sup>33</sup> Art. 84, c. 1, r.S.

<sup>34</sup> Non risulta al momento in cui si scrive che alcun senatore si trovi nello stato di non iscrizione.

parlamentare "non iscritto" venga "ammutilato" in Assemblea<sup>35</sup>. Sempre a proposito del potere di prendere la parola, deve segnalarsi la mancata previsione, per il senatore "non iscritto", della facoltà di godere dell'estensione da dieci a trenta minuti dell'intervento nell'ambito della discussione in Assemblea. Quest'ultima estensione può essere concessa, apprezzate le circostanze, con una decisione del Presidente, il quale può prevederla, secondo regolamento, limitatamente a un oratore per ciascun gruppo parlamentare<sup>36</sup>.

Il senatore "non iscritto" non potrà poi intervenire nella discussione che può svolgersi in seguito alla riapertura della discussione generale dopo l'intervento del rappresentante del Governo, discussione che non può coinvolgere infatti più di un oratore per ciascun gruppo<sup>37</sup>. Una simile limitazione è presente nelle discussioni sui richiami al regolamento per gli ordini del giorno<sup>38</sup>.

Infine, quanto alle funzioni inerenti ai procedimenti organizzatori, ed in particolare alla programmazione dei lavori in Assemblea, il senatore "non iscritto" non può avanzare proposte di modifica del calendario dei lavori, riservate ancora una volta a un senatore per gruppo<sup>39</sup>. In riferimento alla programmazione dei lavori in Commissione, il senatore "non iscritto" non potrà partecipare all'attività di redazione del programma e del calendario dei lavori, giacché è nell'impossibilità di far parte degli Uffici di Presidenza delle Commissioni, integrati dai soli rappresentanti dei gruppi<sup>40</sup>.

L'impianto del nuovo regolamento produce dunque importanti limitazioni, per il senatore "non iscritto", all'esercizio di alcune funzioni parlamentari, incidendo sulla piena partecipazione da parte di quest'ultimo alla vita parlamentare. Si desume dunque un generale sfavore nel nuovo regolamento verso il senatore "non iscritto", nonostante vengano ovviamente salvaguardate, come già detto, alcune garanzie indefettibili in relazione allo *status* di parlamentare. Viene così a crearsi un bilanciamento estremamente delicato e ad alto rischio volto a perseguire un equilibrio ottimale tra gruppi, partiti e singoli eletti, in quanto la posizione di questi ultimi in caso di non iscrizione risulta indubbiamente sfavorita<sup>41</sup>.

---

<sup>35</sup> G. AGOLINO, *Il senatore elettivo "non iscritto" ad alcun Gruppo*, cit., p. 269.

<sup>36</sup> Art. 89, c. 1, r.S.

<sup>37</sup> Art. 99, c. 2, r.S.

<sup>38</sup> Art. 92, c. 2, r.S.,

<sup>39</sup> Art. 55, c. 3, r.S.

<sup>40</sup> Art. 29, c. 2, r.S.

<sup>41</sup> Tale equilibrio è necessario "come dimensione strategica per il buon funzionamento del Senato - e in chiave generale della stessa forma di governo". 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*, 16 novembre 2022, pp. 65 e ss.

### 3. La giurisprudenza della Corte

Le disposizioni sopra descritte, come anticipato, pongono dubbi sulla loro compatibilità con l'esercizio del libero mandato parlamentare. Il cd. "trasformismo" è infatti possibile poiché la Costituzione, garantendo la piena indipendenza dei parlamentari da istruzioni, visioni politiche o influenze esterne, prevede, all'art. 67 Cost., che i parlamentari rappresentino la Nazione ed esercitino le funzioni senza vincolo di mandato. L'impostazione liberale di tale disposizione ha la sua *ratio* nel voler far sì che i parlamentari non siano portatori di interessi settoriali, quanto di interessi generali. Altresì l'assenza di vincolo di mandato risponde alle finalità di garantire l'indipendenza di ciascun parlamentare da tutto ciò che possa compromettere l'esercizio delle sue funzioni di composizione degli interessi<sup>42</sup>.

La Corte ha confermato la lettura liberale dell'art. 67 Cost., rilevando come esso, "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 comporta che il parlamentare sia libero di votare secondo gli indirizzi del suo partito ma che sia 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"<sup>43</sup>. In una sentenza meno risalente la Corte ha inoltre ribadito come l'art. 67 Cost. "presupporrebbe l'esistenza di un mandato conferito direttamente dagli elettori"<sup>44</sup>. I partiti, secondo la giurisprudenza della Corte, "non

---

<sup>42</sup> M. MACCHIA, *Il mandato parlamentare tra "contrattualizzazione" e rischi di trasformismo*, cit., pp. 568-571.

<sup>43</sup> Corte costituzionale, sent. 7 marzo 1964, n. 14. Nella specie, la Corte ha dichiarato non fondata la questione di legittimità costituzionale della legge n. 1643/1962, con riferimento all'art. 67 Cost., per essere stata quella legge approvata da parlamentari i quali avevano dichiarato di dare il loro voto favorevole soltanto in obbedienza alle direttive del loro rispettivo partito politico.

<sup>44</sup> Corte costituzionale, sent. 13 gennaio 2014, n. 1. In tale sede, la Corte ha censurato "l'art. 4, comma 2, del d.P.R. n. 361 del 1957 e, in via consequenziale, l'art. 59, comma 1, del medesimo d.P.R., nonché l'art. 14, comma 1, del d.lgs. n. 533 del 1993, nella parte in cui, rispettivamente, prevedono: l'art. 4, comma 2, del d.P.R. n. 361 del 1957, che 'Ogni elettore dispone di un voto per la scelta della lista ai fini dell'attribuzione dei seggi in ragione proporzionale, da esprimere su un'unica scheda recante il contrassegno di ciascuna lista'; l'art. 59 del medesimo d.P.R. n. 361, che 'Una scheda valida per la scelta della lista rappresenta un voto di lista'; nonché l'art. 14, comma 1, del d.lgs. n. 533 del 1993, che 'Il

possono sostituirsi al corpo elettorale”<sup>45</sup> nelle elezioni, dunque l’appartenenza ad un partito non è la fonte della legittimazione della rappresentanza politica.

La Corte ha successivamente ribadito la centralità della democrazia parlamentare, così come la rilevanza delle procedure poste a garanzia di tale ordinamento, tra cui lo *status* costituzionale del parlamentare, comprendente “un complesso di attribuzioni inerenti al diritto di parola, di proposta e di voto, che gli spettano come singolo rappresentante della Nazione, individualmente considerato, da esercitare in modo autonomo e indipendente, non rimuovibili né modificabili a iniziativa di altro organo parlamentare, sicché nell’esercizio di tali attribuzioni egli esprime una volontà in se stessa definitiva e conclusa”<sup>46</sup>. Nella medesima ordinanza, la Corte ha affermato che “il singolo parlamentare è titolare di una serie di prerogative costituzionali distinte da quelle che gli spettano in quanto componente dell’Assemblea - quali il diritto di parola, di proposta e di voto - che può esercitare in modo autonomo e indipendente e che può tutelare davanti alla Corte costituzionale con lo strumento del conflitto di attribuzioni”. La Corte ha così ritenuto che i singoli parlamentari possono legittimamente sollevare conflitto

---

voto si esprime tracciando, con la matita, sulla scheda un solo segno, comunque apposto, sul rettangolo contenente il contrassegno della lista prescelta’. Queste disposizioni avrebbero violato “gli artt. 56, primo comma, e 58, primo comma, Cost., che stabiliscono che il suffragio è ‘diretto’ per l’elezione dei deputati e dei senatori; l’art. 48, secondo comma, Cost. che stabilisce che il voto è personale e libero; l’art. 117, primo comma, Cost. in relazione all’art. 3 del protocollo 1 della CEDU, che riconosce al popolo il diritto alla ‘scelta del corpo legislativo’; e l’art. 49 Cost.”. Le disposizioni censurate infatti non consentono “all’elettore di esprimere alcuna preferenza, ma solo di scegliere una lista di partito, cui è rimessa la designazione dei candidati, renderebbero il voto sostanzialmente ‘indiretto’, posto che i partiti non possono sostituirsi al corpo elettorale e che l’art. 67 Cost. presuppone l’esistenza di un mandato conferito direttamente dagli elettori. Inoltre, all’elettore la facoltà di scegliere l’eletto, farebbero sì che il voto non sia né libero, né personale”. Per una disamina della sentenza si legga V. BALDINI, *La sentenza n. 1 del 2014 della Corte Costituzionale: non solo effetti caducatori ma anche principi ricostruttivi per una nuova disciplina elettorale*, in *dirittifondamentali.it*, 18 marzo 2014.

<sup>45</sup> *Ibidem*.

<sup>46</sup> Corte costituzionale, ord. 8 febbraio 2019, n. 17. La Corte ha così voluto ribadire che la Costituzione riconosce prerogative spettanti al singolo parlamentare “diverse e distinte da quelle che gli spettano in quanto componente dell’assemblea, che invece è compito di ciascuna Camera tutelare [...] Si tratta in generale della facoltà, necessaria all’esercizio del libero mandato parlamentare (art. 67 Cost.), di partecipare alle discussioni e alle deliberazioni esprimendo ‘opinioni’ e ‘voti’”. Per un approfondimento si rimanda a L. DI MAJO, *Il conflitto di attribuzioni tra poteri dello Stato (a partire da violazioni di «prerogative» e «diritti» dei Parlamentari)*. Nota ad ordinanza n. 17/2019 della Corte costituzionale, in *Forum di Quaderni Costituzionali*, 11 aprile 2019.

di attribuzioni qualora sussistano violazioni gravi e manifeste delle prerogative che la Costituzione attribuisce loro; tuttavia “per superare il vaglio preliminare di ammissibilità, occorre che la violazione di queste prerogative sia rilevabile immediatamente e in maniera evidente”. La Corte, continuando, sostiene che “i parlamentari che, come si è detto, sono organi-potere titolari di distinte quote o frazioni di attribuzioni costituzionalmente garantite debbono potersi rivolgere al giudice costituzionale qualora patiscano una lesione o un’usurpazione delle loro attribuzioni da parte di altri organi parlamentari”. Ad ogni modo “il dovuto rispetto all’autonomia del Parlamento esige che il sindacato di questa Corte debba essere rigorosamente circoscritto ai vizi che determinano violazioni manifeste delle prerogative costituzionali dei parlamentari ed è necessario che tali violazioni siano rilevabili nella loro evidenza già in sede di sommaria deliberazione”.

Nel caso di specie, è interessante leggere le criticità sopra elencate del nuovo regolamento del Senato alla luce degli orientamenti della Corte. Anzitutto il già citato principio per cui il parlamentare non può subire conseguenze derivanti dal non votare secondo le indicazioni del proprio gruppo è fortemente indebolito dalle previsioni regolamentari per cui il senatore espulso dal gruppo, al pari del senatore cd. “transfugo”, è suscettibile di entrare nella categoria dei senatori “non iscritti”. In tal caso l’orientamento sanzionatorio della riforma viene a colpire l’indipendenza del voto del parlamentare. Così discorrendo, le nuove disposizioni sulla non iscrizione ad un gruppo parlamentare non costituirebbero solamente un “disincentivo” al cd. “trasformismo”, ma altresì una potenziale leva in capo ai gruppi parlamentari per serrare le coorti, pena un sostanziale “ammutolimento” e una forte inibizione delle funzioni del parlamentare non conforme, secondo le modalità sopra descritte. Tuttavia, non vi è piena corrispondenza tra il cd. “trasformismo”, inteso in senso lato come fenomeno politico, e la fattispecie di non iscrizione, poiché nulla vieta che, nella fase iniziale della legislatura, il singolo senatore si iscriva ad un gruppo diverso da quello corrispondente alla lista o partito di elezione<sup>47</sup>.

Le attribuzioni e le prerogative del singolo parlamentare debbono poter essere esercitate dal parlamentare in modo autonomo ed indipendente, ovvero non influenzato né da gruppi di interesse e neppure dall’affiliazione ad un gruppo parlamentare. Non si può quindi prevedere una *deminutio* funzionale del senatore “non iscritto” nell’esercizio autonomo ed indipendente delle sue prerogative,

---

<sup>47</sup> D. SCOPELLITI, *Il curioso caso del senatore "non iscritto"*, cit., p. 165. Tale evenienza ha avuto riscontro nella prassi, dove, ad esempio ad inizio della XVIII legislatura, tre senatori eletti nelle liste del Movimento 5 Stelle, che erano stati in seguito espulsi, non hanno aderito al corrispondente gruppo politico.

giacché il suo *status* non è distinto davanti alla Costituzione rispetto al caso di iscrizione.

Se la Corte dovesse pronunciarsi su alcune delle criticità fin qui elencate, sarebbe centrale il bilanciamento, da una parte, tra la tutela delle prerogative costituzionali del singolo parlamentare, come garantite dall'articolo 67 Cost, e, dall'altra parte, il principio di autonomia delle Camere, che ha il suo fondamento negli artt. 64 e 72 Cost. Quest'ultimo principio si configura come un importante limite all'intervento della Corte costituzionale, il che giustifica come, in caso di conflitto di attribuzione, “non è sufficiente che il singolo parlamentare lamenti un qualunque tipo di vizio occorso durante l'iter legislativo, bensì è necessario che allegghi e compri una sostanziale negazione o una evidente menomazione della funzione costituzionalmente attribuita al ricorrente”<sup>48</sup>.

#### 4. Verso un vincolo di mandato?

Nel discorrere di libertà del mandato parlamentare vi è il rischio di soffermarsi eccessivamente sulla Costituzione formale e, poco, su quella materiale. La prassi repubblicana ha sempre più posto al centro il ruolo della *leadership* partitica ed è difficile oggi identificare pienamente un parlamentare che nell'esercizio delle sue funzioni si comporti secondo le linee dettate da Edmund Burke nel *Discorso agli elettori di Bristol* (1774), fondamento di ogni riflessione moderna e contemporanea sulla non opportunità del vincolo di mandato<sup>49</sup>.

In tale contesto l'art 67 Cost., piuttosto che informare effettivamente il comportamento degli attori politici e dei parlamentari, ricopre per lo più una funzione minima di garanzia, comunque non sottovalutabile, mentre la disciplina di partito resta la regola all'interno dei gruppi. La prassi ha comunque continuamente eroso tale funzione di garanzia, al punto che si è arrivati in dottrina a sostenere che le elezioni, prevedendo il collegamento di un candidato ad una lista espressione di partito, rendano l'eletto appartenente a quest'ultima subordinato, per mezzo della disciplina interna, al programma elaborato dallo stesso partito e dalla coalizione. In altri termini la volontà popolare non si finalizza *de facto*

---

<sup>48</sup> Corte costituzionale, ord. 8 febbraio 2019, n. 17.

<sup>49</sup> In senso opposto ragionava Hans Kelsen, il quale affermava che l'abolizione del divieto di mandato imperativo avrebbe risposto “all'accusa che assai di frequente, oggi, si sente fare al Parlamento di essere estraneo al popolo”. H. KELSEN, *Teoria generale del diritto e dello stato*, Edizioni di comunità, Milano, 1952, pp. 295 e ss.

nell'elezione del singolo rappresentante, ma nell'attuazione del programma del partito o della coalizione vincente<sup>50</sup>.

La medesima corrente dottrinarica, sebbene minoritaria<sup>51</sup>, ha proposto l'eliminazione del divieto di mandato imperativo, in correlazione al principio della sovranità popolare ed al ruolo assegnato ai partiti. Le fondamenta di questa proposta nascono anzitutto da una considerazione sull'art 67 Cost. ed in particolare sulla "Nazione" ivi richiamata. Il principio di sovranità nazionale viene infatti considerato come frutto dello Stato liberale in contrapposizione con il principio della sovranità popolare. La Costituzione, ponendo tra i principi fondamentali quello democratico, relega d'altro canto la norma sulla rappresentanza nazionale e il divieto di mandato nella parte seconda, tra le disposizioni relative al Parlamento. D'altro canto, l'esercizio della sovranità popolare si concretizza con la scelta elettorale, che però è formalmente e praticamente monopolizzata dai partiti, nell'esercizio della loro funzione di intermediazione nella determinazione della politica nazionale. I partiti poi, per mezzo dei rispettivi gruppi parlamentari, di cui agli artt. 72 e 82 Cost., penetrano all'interno delle istituzioni, ispirandone e condizionandone l'attività politica. Pertanto, secondo questa ipotesi, i parlamentari non godrebbero di una libertà di mandato assoluta, poiché quest'ultima entrerebbe in contrasto con il principio democratico derivante dal combinato disposto degli artt. 1, 48, 49 Cost.<sup>52</sup>. Altrove, si è anche argomentato come l'art. 49 Cost. sia da considerarsi un completamento dall'art. 1 Cost., cioè un'integrazione realistica del principio di sovranità popolare. Esisterebbe pertanto un "mandato di partito" nei confronti dei parlamentari implicito nella Costituzione e confliggente con le disposizioni dell'art. 67 Cost.<sup>53</sup>.

---

<sup>50</sup> A. MANNINO, *L'abuso della mobilità parlamentare: ripensare il divieto del mandato imperativo*, in *Quaderni costituzionali*, 1, 2001, pp. 136-137.

<sup>51</sup> D.A. AMBROSELLI, *La riforma del regolamento del Senato al vaglio della XIX Legislatura*, cit., p. 4.

<sup>52</sup> Tale corrente dottrinarica sostiene che la lettura liberale dell'art 67 Cost. non sia compatibile con l'interpretazione sistematica della Costituzione, integrata da considerazioni di carattere storico e dalle stesse leggi elettorali. In particolare, si ritiene che l'entrata in vigore nel nostro ordinamento di leggi elettorali maggioritarie abbia conferito concretezza al principio costituzionale secondo cui al popolo spetta non solo l'astratta titolarità della sovranità, ma anche il suo concreto esercizio. A. MANNINO, *L'abuso della mobilità parlamentare*, cit., pp. 135 e ss.

<sup>53</sup> Non si può tuttavia parlare di una vera e propria antinomia tra gli artt. 49 e 67 Cost., ma piuttosto di "contrasto dialettico", cioè di due norme che, pur avendo funzioni diverse, si limitano reciprocamente, garantendo sia partecipazione politica che indipendenza di opinione, disciplina di partito e libertà degli eletti. Il "mandato di partito" non potrebbe quindi essere imperativo. Il singolo parlamentare è infatti "giuridicamente libero" di votare



Qualsiasi tentativo di eliminazione del divieto di mandato imperativo è probabilmente destinato a restare minoritario, ma rappresenta nondimeno un orizzonte che, per quanto estremo, permette di valutare le innovazioni al regolamento del Senato a seconda della distanza o vicinanza ai ragionamenti di cui sopra. Nel nuovo regolamento risuona l'eco per cui i partiti nell'agone politico e, di riflesso, i gruppi nell'emiciclo, siano i detentori della funzione di rappresentanza e, a loro volta, della legittimazione da essa derivante. È indubbio come a giustificare tale primazia siano intervenute leggi elettorali che, abolendo il regime del voto di preferenza, hanno reso ancor più indiretto il rapporto tra eletto ed elettori, a vantaggio di quello tra questi ultimi e la mediazione rappresentata dai partiti. Resta dubbio se queste considerazioni possano avere un rilievo giuridico immediato, data la persistenza dell'art. 67 Cost. e di una lettura liberale di esso da parte della Corte costituzionale. Anche il pur nobile intento di porre un freno ai fenomeni più parossistici del cd. “trasformismo” ha incerta rilevanza giuridica<sup>54</sup>.

---

o assumere comportamenti in dissenso con il proprio partito di appartenenza, cioè non è costretto a sottostare alle forti pressioni politiche che precedono il voto in parlamento. Tuttavia, la combinazione della disciplina di gruppo (parlamentare) e di partito realizzano “sostanzialmente” un “mandato imperativo di partito” attraverso molteplici meccanismi come, ad esempio, la sottoscrizione di dichiarazioni di accettazione della disciplina di partito, la previsione di sanzioni disciplinari o un potere di visione preventiva di interpellanze, interrogazioni, proposte di legge ad opera del Presidente del gruppo. Questa maglia di norme, contenuta principalmente nei regolamenti degli stessi gruppi parlamentari, depone a favore dell'esistenza reale di un “mandato imperativo di partito”, formalmente vietato dall'art. 67 Cost. A. SPADARO, *Riflessioni sul mandato imperativo di partito*, in *Studi parlamentari e di politica costituzionale*, 67, 1985, pp. 21-53.

<sup>54</sup> Tale intento ha dato vita, ancor prima che a proposte di riforma del regolamento dei rami del Parlamento, a rimedi “privati”, tra cui figurano i regolamenti dei gruppi parlamentari del Movimento 5 Stelle, i quali prevedono, sin dall'ingresso in Parlamento di tale forza politica, che, qualora il parlamentare abbandoni il gruppo “a causa di espulsione, ovvero abbandono volontario, ovvero dimissioni determinate da dissenso politico sarà obbligato a pagare, a titolo di penale, al Movimento 5 Stelle entro dieci giorni dalla data di accadimento di uno dei fatti sopra indicati, la somma di euro 100.000,00”. Si è argomentato come tale rimedio si ponga in evidente contrasto con l'art. 67 Cost. e che gli sia preferibile un regime in cui al parlamentare non aderente a un gruppo venga riservato un trattamento peggiore rispetto a quello che vi aderisca, sia in termini di funzioni relative ai lavori parlamentari, che di accesso ai finanziamenti. C. PINELLI, *Libertà di mandato dei parlamentari e rimedi contro il transfughismo*, in *federalismi.it*, 13 giugno 2018, pp. 1-5. Simili regimi non sono una novità negli ordinamenti nazionali europei. Secondo una famosa decisione del Tribunale costituzionale tedesco l'appartenenza a una *fraktion* (frazione) nel *Bundestag* è facoltativa per il deputato, ma è *conditio sine qua non* per l'esercizio delle prerogative parlamentari. N. ZANON, *I diritti del deputato “senza gruppo*

Ad ogni modo, trattandosi del funzionamento delle Camere, la Corte costituzionale non può che lasciare un ampio margine di discrezionalità politica ai due rami del Parlamento, poiché la disciplina dei gruppi parlamentari rientra tra gli “ambiti in cui la Costituzione affida ampi spazi alle valutazioni politiche”<sup>55</sup>. Osservare come queste ultime valutazioni si siano formate nei differenti partiti nel corso della XVIII legislatura è essenziale ai fini di comprendere i possibili scenari futuri per l’esercizio del libero mandato parlamentare così come concepito fino ad oggi. Se un simile lavoro è più tipico dell’analisi politologica, in questa sede ci si può limitare ad osservare come la maggioranza delineata agli albori della suddetta legislatura presentasse tendenze che facevano “presagire” una involuzione rispetto al tradizionale approccio liberale alla rappresentanza parlamentare.

Il “Contratto per il Governo del Cambiamento”, sottoscritto all’inizio della XVIII legislatura dai *leader* del Movimento 5 stelle e della Lega, nel capitolo relativo alle riforme istituzionali e alla democrazia diretta, così recita: “nell’ambito della fondamentale riforma delle istituzioni si rivela necessario un approccio pragmatico e fattibile, con riferimento ad alcuni interventi limitati, puntuali, omogenei, attraverso la presentazione di iniziative legislative costituzionali distinte ed autonome [...] occorre introdurre forme di vincolo di mandato per i parlamentari, per contrastare il sempre crescente fenomeno del trasformismo. Del resto, altri ordinamenti, anche europei, contengono previsioni volte a impedire le defezioni e a far sì che i gruppi parlamentari siano sempre espressione di forze politiche presentatesi dinanzi agli elettori, come si può ricavare dall’articolo 160 della Costituzione portoghese o dalla disciplina dei gruppi parlamentari in Spagna”<sup>56</sup>.

---

*parlamentare” in una recente sentenza del Bundesverfassungsgericht, in Giurisprudenza costituzionale, 6, 1989, pp. 1147 e ss. Nel regolamento dell’Assemblée Nationale francese l’appartenenza ad un gruppo si rivela con particolare riguardo alla composizione delle commissioni, dove il deputato che cessa di appartenere al gruppo di cui faceva parte al momento della nomina cessa da detto incarico. I soli seggi, eventualmente rimasti vacanti, sono infine attribuiti ai deputati non iscritti ad alcun gruppo. D. SCOPELLITI, *Il curioso caso del senatore “non iscritto”*, cit., pp. 167-168.*

<sup>55</sup> Corte costituzionale, ord. 8 febbraio 2019, n. 17.

<sup>56</sup> È stato argomentato in dottrina come il riferimento all’esperienza della Costituzione portoghese sia fallace, giacché essa presuppone una concezione diversa del ruolo costituzionale dei partiti nella società e nelle istituzioni parlamentari. C. MARTINELLI, *Libero mandato e rappresentanza nazionale come fondamenti della modernità costituzionale*, in *federalismi.it*, 13 giugno 2018, p. 3. Per il testo del contratto di governo: [https://www.ilpost.it/wp-content/uploads/2018/07/contratto\\_governo.pdf?x41772](https://www.ilpost.it/wp-content/uploads/2018/07/contratto_governo.pdf?x41772) (Ottobre 2024). La novella del regolamento del Senato si ispira infatti maggiormente alla figura del deputato “non iscritto” nel Parlamento europeo. La costituzione di gruppi in

I propositi di modifica dell’art. 67 Cost. non sono certamente stati limitati alle due forze politiche sopra citate: già nella XVII legislatura sono state presentate proposte di legge in tal senso anche da parte di Forza Italia e Fratelli d’Italia<sup>57</sup>. Tali proposte sono state poi oggetto della campagna elettorale e hanno sicuramente condotto ad avere un Parlamento più predisposto ad approvare modifiche regolamentari in senso limitativo della libertà di mandato. Gli alti numeri del cd. “trasformismo” nel corso della XVII e XVIII legislatura<sup>58</sup> non possono inoltre essere sottovalutati come fattore incentivante alla stesura di un regolamento più stringente sul cambio di gruppo parlamentare.

## 5. Conclusioni

Il nuovo art. 14 del regolamento del Senato può in potenza condurre a severe limitazioni nell’esercizio del libero mandato parlamentare, sancito *ex art.* 67 Cost., ma fino ad oggi non ha trovato applicazione<sup>59</sup>. È lecito attendersi che non ne avrà

---

seno al Parlamento europeo va incontro a numerosi vincoli ed è comunque sempre facoltativa: il gruppo deve avere una consistenza numerica di almeno 25 membri, eletti in almeno sette Stati diversi e legati da una comune affinità politica. Dal regolamento del Parlamento europeo emerge un’assemblea “grupprocatica”, dove il deputato “non iscritto” è una fattispecie del tutto residuale. Sebbene a quest’ultimo vengano riconosciute le dotazioni materiali minime per l’esercizio del proprio mandato, l’art. 36 del regolamento del Parlamento europeo dispone che l’Ufficio di presidenza “disciplina la posizione e le prerogative parlamentari dei deputati non appartenenti ad alcun gruppo politico”, nonché “fissa le disposizioni relative alla concessione, all’esecuzione e al controllo degli stanziamenti previsti nel bilancio del Parlamento per le spese di segreteria e per le strutture amministrative dei deputati non iscritti”. Il deputato “non iscritto” si trova così assoggettato interamente alle decisioni dei diversi gruppi parlamentari, similmente a quanto avviene con la novella regolamentare del 2022 nel Senato. D. SCOPELLITI, *Il curioso caso del senatore “non iscritto”*, cit., pp. 170-171.

<sup>57</sup> M. MACCHIA, *Il mandato parlamentare tra “contrattualizzazione” e rischi di trasformismo*, cit., pp. 563-564.

<sup>58</sup> U. RONGA, *Partiti personali e vicende dei gruppi parlamentari nell’esperienza recente*, cit. Per una analisi dei numeri nella XVIII legislatura si veda anche *Per 99 parlamentari più di un cambio di Gruppo durante la XVIII legislatura*, disponibile all’indirizzo <https://www.openpolis.it/numeri/per-99-parlamentari-piu-di-un-cambio-di-gruppo-durante-la-xviii-legislatura/>, 15 ottobre 2022 (Ottobre 2024).

<sup>59</sup> La prassi parlamentare della XIX Legislatura non offre al momento spunti di riflessione al riguardo, data la solidità dei gruppi e l’assenza di Senatori “non iscritti”, il tutto nel quadro di una sostanziale compattezza della maggioranza governativa. M. NARDINI, *Le prime prassi applicative del nuovo regolamento del Senato e le ulteriori prospettive di riforma regolamentare*, cit., pp. 174-183.

o ne avrà minima sia nella presente che nelle prossime legislature, proprio per i suoi profili problematici, suscettibili di dare luogo, qualora la norma fosse applicata a pieno regime, ad una nuova stagione per i conflitti di attribuzione<sup>60</sup>. La Corte costituzionale, come noto, normalmente ritiene i regolamenti parlamentari insindacabili, giustificando questo orientamento sulla base di una lettura formale restrittiva dell'art. 134 Cost.<sup>61</sup>. Tuttavia, qualora i regolamenti parlamentari, normalmente sottratti al sindacato costituzionale, risultino lesivi di diritti costituzionali inviolabili o di altri poteri conferiti dalla Costituzione, è possibile non più qualificare i regolamenti come fonti puramente interne e dare soluzione alle controversie tramite conflitto di attribuzione<sup>62</sup>. Nel caso in cui a essere violati siano i principi costituzionali a tutela del singolo parlamentare, la Corte costituzionale ha già chiarificato come essa possa intervenire solo in caso di "violazioni manifeste"<sup>63</sup>, una fattispecie che è di per sé di difficile definizione.

---

<sup>60</sup> D. Scopelliti, *Il curioso caso del senatore "non iscritto"*, cit., pp. 180-183.

<sup>61</sup> Una lettura formale restrittiva del dettato dell'art. 134 Cost. esclude i regolamenti parlamentari dal sindacato della Corte in quanto atti non aventi forza di legge. Parte della dottrina propende per una estensione di quest'ultima nozione anche ai regolamenti parlamentari, in quanto fonti costitutive dell'ordinamento generale. La Corte ha lungamente affrontato il problema, senza pienamente risolverlo, con lo strumento del controllo di costituzionalità in via incidentale. La medesima Corte ha tuttavia posto fine a questo strumento con la sent. 9 maggio 2014, n. 120, la quale ha introdotto la possibilità del conflitto di attribuzione qualora il regolamento leda diritti costituzionali inviolabili o altri poteri conferiti dalla Costituzione. A. LO CALZO, *L'autodichia degli organi costituzionali: il difficile percorso dalla sovranità istituzionale dell'organo alla garanzia della funzione*, in *Rivista del Gruppo di Pisa*, 3, 2015, pp. 1-48.

<sup>62</sup> Con la sent. 9 maggio 2014, n. 120, la Corte ha aperto alla possibilità di valutare l'autodichia degli organi parlamentari nella sede di un eventuale conflitto di attribuzione tra poteri dello Stato. In tale sentenza, la Corte ha delineato il metodo della futura composizione degli interessi che si contrapporranno nell'eventuale futuro conflitto. Questi sono individuati nei "due distinti valori [dell'] autonomia delle Camere, da un lato, e [della] legalità-giurisdizione, dall'altro". In queste circostanze, osserva la Corte, "deve prevalere la grande regola dello 'Stato di diritto' e il conseguente regime giurisdizionale al quale sono normalmente sottoposti, nel nostro sistema costituzionale, tutti i beni giuridici e tutti i diritti". G. MALINCONICO, *L'autodichia delle Camere dopo la sentenza n. 120/2014 della Consulta*, in *federalismi.it*, 20 giugno 2014.

<sup>63</sup> Corte costituzionale, ord. 8 febbraio 2019, n. 17.