



tecniche normative

Elia Ammirati **Il transfughismo parlamentare e le *anti-defection law* nel mondo**

SOMMARIO: I. IL QUADRO ITALIANO - 1. Il transfughismo parlamentare in Italia. – 2. L’articolo 67 Cost. ed il divieto di vincolo di mandato. – 3. La disciplina dei gruppi parlamentari - II. LE *ANTI-DEFECTION LAW* NEL MONDO - 1. Introduzione - 2. Portogallo- 3. Francia - 4. Spagna - 5. Germania - 6. India, Israele e Sudafrica - III. CONCLUSIONI.

I IL QUADRO ITALIANO

1. *Il transfughismo parlamentare in Italia.*

Il transfughismo non è un malcostume solo italiano, ma si rinviene con proporzioni variabili anche in altri stati. Si è presentato nel nostro Paese con una portata più ridotta già durante la c.d. prima Repubblica: la mobilità che si registrava allora era principalmente l’esito di scissioni o di fusioni tra gruppi parlamentari, scaturite da divisioni interne ai partiti maggiori e periodicamente ricucite. In questo periodo, grazie alle forti ideologie presenti e a causa delle difficoltà di ricollocamento a cui sarebbe andato incontro il transfugo, erano rari i casi di mobilità individuale e ancora più rari i casi di passaggio da uno schieramento a un altro. La scomparsa di un forte credo politico in grado di unire il partito è una delle ragioni, ma non la sola, dell’attuale crescita esponenziale del fenomeno. Oltre a questa, infatti, vanno aggiunti altri “fattori di rischio”, come i valori espressi dal partito, la maggior indipendenza che rivendicano gli eletti, la probabilità di rielezione e la possibilità di “carriera” per il parlamentare. Il rischio di transfughismo, inoltre, non rimane costante durante la legislatura, ma aumenta o diminuisce all’approssimarsi di voti particolarmente importanti o di attribuzione di posizioni governative o camerale.

I numeri spropositati, di seguito dettagliatamente inseriti, impediscono di considerare lo *switching-party* un fenomeno fisiologico del sistema politico e conducono a riflettere sulle implicazioni pratiche che ha questo fenomeno. Si può evidenziare che il transfughismo genera un’estrema frammentazione all’interno delle assemblee elettive e che ha quindi conseguenze notevoli sull’attività legislativa e sulla tenuta dell’esecutivo. È, infatti, intuitivo come un parlamento composto di un elevato numero di piccoli gruppi raggiunga con più difficoltà le proprie decisioni e possa essere facilmente preda di comportamenti ostruzionistici. Questa divisione interna si ripercuoterà anche sul rapporto di fiducia tra assemblea e governo, che rischierà con più facilità di essere spezzato per il volere di pochi parlamentari, decisivi però per il mantenimento della maggioranza di governo.

La mobilità parlamentare produce effetti anche sul funzionamento delle commissioni permanenti, dove, in assenza di norme regolamentari che impongano la decadenza del transfugo dalla commissione stessa, si rischia che la maggioranza di assemblea si trasformi in minoranza. Difficoltà simili avvengono anche nelle giunte camerale e negli uffici di presidenza: una volta raggiunto il limite regolamentare per l’integrazione di questi organi, si rischia che entrino in stallo se maggioranza e opposizione al loro interno si equivalgono per effetto del transfughismo. In questi casi le decisioni che di norma dovrebbero essere adottate da questi collegi finiscono per ricadere su altri organi, come il presidente dell’assemblea, portando così a una loro sovraesposizione politica.



tecniche normative

Sarà interessante osservare come, in seguito alla recente riduzione del numero dei parlamentari, si svilupperà questo fenomeno e, soprattutto, come le forze politiche vi porranno rimedio, dato che, in un parlamento più piccolo, il transfughismo avrà potenzialmente effetti ancora più rilevanti di quelli attuali.

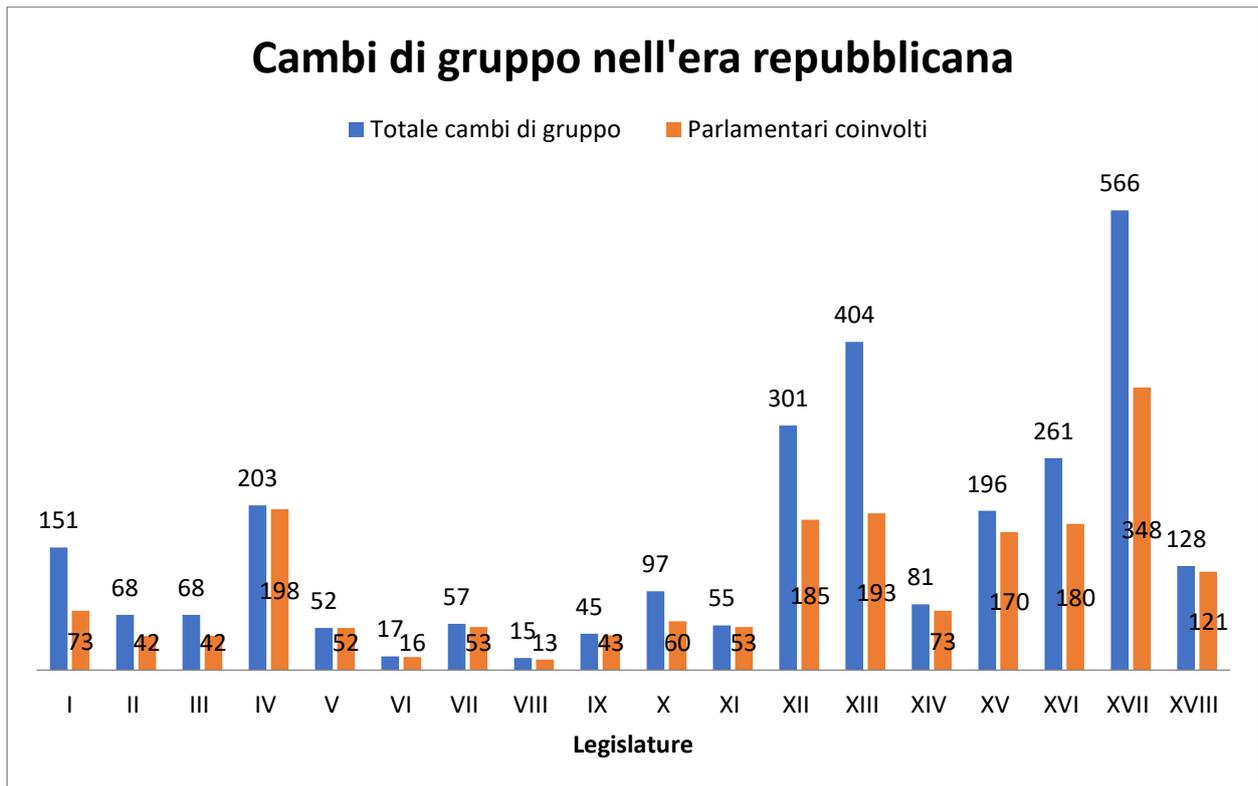


Figura 1 - *Cambi di gruppo nell'era repubblicana. I dati sono stati tratti dai portali storici di Camera e Senato e dal sito openpolis.it.*

2. L'articolo 67 Cost. e il divieto di vincolo di mandato.

Le fonti che regolano il mandato parlamentare nel nostro ordinamento sono l'art. 67 Cost e i regolamenti delle camere.

La Carta fondamentale dispone che “Ogni membro del Parlamento rappresenta la Nazione ed esercita le sue funzioni senza vincolo di mandato”. Da questo breve periodo deriva, sul versante dei partiti, la nullità di atti come dimissioni in bianco e lettere di obbligo e la possibilità per l'eletto di abbandonare il gruppo nel momento in cui la sua disciplina diventasse eccessivamente soffocante ; sul versante degli elettori, invece, l'irrelevanza della connessione tra questi e il parlamentare, così come eventuali istruzioni imposte dai cittadini, e consente la sola sanzione della mancata rielezione in caso di insoddisfazione per l'operato del rappresentante.

L'art. 67 letto, poi, in combinato disposto con l'art. 49 e l'art. 1 Cost. impone la partecipazione libera dell'eletto alla determinazione della linea politica del partito e incanala l'espressione della sovranità popolare necessariamente attraverso la rappresentanza politica.



tecniche normative

Nonostante i cambiamenti che l'ordinamento e il Paese hanno subito, l'art. 67 mantiene sempre la sua attualità, perché garantisce un certo grado di dialogo tra parlamentare, partito e società civile in una situazione di sempre più chiusura e personalizzazione nel leader del sistema politico. Questa sua importanza induce parte della dottrina a considerare i principi del libero mandato e della rappresentanza politica da esso espressi principi supremi dell'ordinamento e come tali non suscettibili di revisione costituzionale. Da questa qualificazione discende, inoltre, l'impossibilità di introdurre contro i transfughi sanzioni che vadano a indebolire in modo significativo il libero mandato, contrariamente a quanto accade in altri ordinamenti, dove sono presenti l'obbligo di dimissioni, la decadenza dal mandato e meccanismi di *recall*.

Anche la Corte Costituzionale si è occupata di chiarire la portata dell'art. 67. Cost. tramite le sue pronunce, tra le quali la più significativa è la sentenza 7 marzo 1964 n. 14. Una delle eccezioni promosse dall'attore del procedimento a quo affermava l'illegittimità della legge impugnata perché diversi parlamentari avevano dichiarato prima e dopo la sua votazione di aver espresso la propria approvazione solamente per ossequio alle direttive del partito di appartenenza, senza una reale adesione personale al contenuto del provvedimento. La Corte Costituzionale respinge questa interpretazione e chiarisce il contenuto minimo della disposizione affermando che "L'art. 67 della Costituzione, collocato fra le norme che attengono all'ordinamento delle Camere e non fra quelle che disciplinano la formazione delle leggi, non spiega efficacia ai fini della validità delle deliberazioni; ma è rivolto ad assicurare la libertà dei membri del Parlamento. Il divieto del mandato imperativo importa che il parlamentare è libero di votare secondo gli indirizzi del suo partito ma è anche libero di sottrarsene; nessuna norma potrebbe legittimamente disporre che derivino conseguenze a carico del parlamentare per il fatto che egli abbia votato contro le direttive del partito."

3. La disciplina dei gruppi parlamentari

Rispetto al fenomeno del transfughismo detengono un valore fondamentale i regolamenti delle camere e nello specifico le norme che disciplinano la creazione e l'operare dei gruppi parlamentari. Queste formazioni sono citate dalla Costituzione italiana agli articoli 72 e 82, per disciplinare la composizione delle commissioni permanenti e delle commissioni di inchiesta, senza quindi imporre un obbligo di adesione ad essi.

I regolamenti di Camera e Senato disciplinano in modo parzialmente differenziato i gruppi riguardo alla loro composizione e al loro operare all'interno degli organi delle camere. Sotto questo secondo profilo i gruppi vengono utilizzati come metro per la costituzione delle giunte, delle commissioni permanenti e dell'ufficio di presidenza.

Il regolamento della Camera prevede che i gruppi possano essere costituiti in presenza di almeno venti aderenti, che gli eletti debbano dichiarare la loro appartenenza ad essi entro due giorni dalla prima seduta e che, in mancanza di tale dichiarazione, avvenga un automatico inserimento nel gruppo misto. È consentita, poi, la creazione di gruppi in deroga a questo requisito numerico, a patto di rispettare determinate caratteristiche, e la costituzione all'interno del gruppo misto di correnti formate da almeno dieci eletti, più una corrente in deroga per le minoranze linguistiche.

Per quanto riguarda le commissioni permanenti, è previsto all'art. 19 che i membri siano designati dai gruppi in modo da rispecchiare la proporzione esistente in Assemblea tra maggioranza e opposizione. Nessuna norma, però, consente integrazioni o variazioni nella composizione delle commissioni in caso di mutamenti dei rapporti di forza tra i gruppi parlamentari in Aula. È, tuttavia, previsto il loro rinnovo ogni biennio così da permetterne l'adeguamento ai nuovi equilibri politici.



tecniche normative

Il Regolamento prevede che sia il Presidente dell'Assemblea a chiamare i deputati a far parte delle giunte, a causa della loro natura tecnica, cercando comunque di rispettare i rapporti di forza tra i gruppi. Solamente riguardo alla Giunta per il Regolamento è previsto espressamente che nella sua costituzione sia rispettato il criterio della proporzionalità dei gruppi. Per garantire ulteriormente che la sua composizione rispetti i rapporti dell'Aula è, poi, prevista la possibilità di integrarla su richiesta della Giunta stessa.

Similmente l'art. 5 r.C. prevede per l'ufficio di presidenza della Camera, la cui composizione deve rappresentare tutte le forze politiche e che quindi può essere integrato in caso di mutamenti, una prima volta immediatamente dopo la sua composizione e poi ogni volta che mutino i rapporti di forza in Assemblea. Il comma 7 prevede cause di decadenza per i segretari incaricati tramite l'elezione integrativa e quelli in corso di legislatura, tra le quali è presente l'ingresso in altro gruppo parlamentare, se già rappresentato.

Per quanto riguarda il Senato della Repubblica, il suo Regolamento ha subito un'importante riforma nel 2017, proprio con l'intento di limitare il trasformismo, e in seguito a questo si è creata una notevole e grave discrasia rispetto a quello della Camera dei Deputati. In tema di composizione dei gruppi, l'art. 14 prevede che debbano essere costituiti da almeno dieci senatori e che debbano essere connessi a un partito o un movimento che abbia partecipato alle ultime elezioni. Al requisito numerico ne è quindi aggiunto uno politico, attraverso il quale si cerca di rendere più difficoltosa la creazione di gruppi in corso di legislatura. Si prevede, poi, che tutti i senatori debbano entro tre giorni dichiarare a quale gruppo appartengono o confluire nel misto, salvo i senatori a vita e quelli di diritto, ai quali è concesso di non appartenere ad alcun gruppo e di presentarsi in Aula come indipendenti.

Anche il Regolamento del Senato chiede che, per quanto riguarda le commissioni permanenti, sia rispettata la proporzione di forza tra maggioranza e opposizione. Prevede che si dia luogo al rinnovo delle commissioni dopo il secondo anno dalla loro creazione, senza altri meccanismi che consentano di adattarne la composizione in seguito a mutamenti politici prima di quel termine (art. 21).

Al Senato solamente per la Giunta del Regolamento è espressamente prevista la composizione proporzionale alla consistenza dei gruppi (art. 18), mentre sul punto riguardo alla Giunta per le elezioni e le immunità nulla viene specificato. Il Regolamento consente, come alla Camera, l'integrazione, per un massimo di tre membri, nella composizione della Giunta per il Regolamento nel caso in cui, in seguito alla nomina da parte del Presidente, si rilevino delle sproporzioni tra maggioranza e opposizione.

La composizione dell'Ufficio di presidenza consta, anche qui, di due fasi: una prima di elezione dell'intero organo e una seconda di integrazione nel caso uno o più gruppi non vi siano rappresentanti. Contrariamente a quanto accade alla Camera, e coerentemente con le linee programmatiche della riforma non è prevista una norma che consenta un'ulteriore integrazione in presenza di variazioni dei gruppi durante la legislatura. Si stabilisce, anzi, all'art. 13 comma 1 una specifica decadenza nel caso in cui qualsiasi segretario o vice-presidente entri a far parte di un gruppo differente rispetto a quello con cui è stato eletto. Una causa di decadenza analoga è stata, poi, prevista all'art. 27 c. 1 nei confronti dei componenti dell'ufficio di presidenza delle commissioni permanenti.

La dottrina ha salutato con favore le innovazioni introdotte per limitare il trasformismo, ma ha comunque sollevato alcune perplessità. La prima ha riguardato la richiesta di identità tra soggetto politico e gruppo parlamentare, imposta tramite il requisito politico di cui si diceva *supra* all'art. 14. Questa disposizione pare, infatti, essere eccessivamente rigida: in corso di legislatura non sarà possibile istituire nuovi gruppi che non siano collegati a una lista elettorale che abbia partecipato alle precedenti consultazioni, tranne in caso di fusione tra due o più gruppi. Da questo deriva il tangibile rischio che il gruppo misto cresca a dismisura, divenendo al contempo incontrollabile. La



tecniche normative

disposizione in oggetto, inoltre, consentendo la creazione di nuove realtà parlamentari in caso di fusione, pur rispettando la ratio di garantire una maggior efficienza procedimentale, non permettono l'identità tra soggetto politico e parlamentare al centro della riforma. Anche l'estensione della causa di decadenza prevista all'art. 13 comma 1 ha generato qualche perplessità, perché coinvolge i soli componenti dell'Ufficio di presidenza, che in proporzione risultano un'esigua minoranza rispetto a tutti i senatori che potrebbero cambiare gruppo senza subire conseguenze negative. Appare, inoltre, problematica la previsione per cui solo in caso di dimissioni volontarie dal gruppo si produrrebbe questa decadenza, poiché i senatori potrebbero esasperare il dissenso esistente tra sé e il proprio gruppo per esserne espulsi e conservare così l'incarico.

4. Gli statuti dei gruppi parlamentari.

Un tentativo di arginare il transfughismo è stato compiuto dal Movimento 5 Stelle tramite gli statuti dei propri gruppi alla Camera e al Senato. Gli statuti (regolamenti al Senato) nascono principalmente con il compito di individuare l'organo incaricato di approvare il rendiconto del gruppo e quello con il compito di eseguirne la revisione contabile. Oltre a queste norme di carattere finanziario, contengono però altre disposizioni, specialmente di carattere organizzativo, tra le quali è stata inserita dal Movimento all'art. 21 c. 5 la seguente sanzione: “[il deputato/il senatore] che abbandona il gruppo parlamentare 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.”.

Questa previsione ha generato molte polemiche per il suo contrasto con l'art. 67 Cost., in quanto configura come conseguenza di una libera scelta del parlamentare una notevole sanzione, in grado di influenzare pesantemente l'attività dell'eletto, anche alla luce della genericità e interpretabilità dei motivi sanzionatori previsti dall'art. 21 del Regolamento del gruppo. La dottrina è concorde nel rispondere che la disposizione è giuridicamente irrilevante o nulla per contrarietà con norma imperativa e che questa condizione possa essere fatta valere in qualsiasi sede giurisdizionale in cui il Movimento 5 Stelle pretendesse l'adempimento della sanzione. Il comma 5 dell'art. 21 è chiaramente un tentativo di ripristinare quella concezione passata secondo la quale il parlamentare è un mandatario del popolo a cui deve rispondere.

Ci si è anche domandati quali possano essere le azioni esperibili per espungere questa norma dal regolamento, ripristinando così la sua compatibilità con la Costituzione. Il primo intervento suggerito è stato quello dei presidenti di Camera e Senato, nella loro funzione di arbitri ultimi della legittimità tra Carta fondamentale e normative camerale. Questo controllo è stato, però, rifiutato dal Presidente Fico sulla base dell'assenza di una norma che lo legittimi a svolgerlo e sostenendo che gli statuti dei gruppi parlamentari sono inviati all'Ufficio di Presidenza solamente per adempiere obblighi di trasparenza, senza che da questa trasmissione nasca un potere di controllo. Parte della dottrina non è convinta di questa posizione e anzi afferma che, nonostante nessuna norma lo attribuisca espressamente, questo potere possa essere ricavato in forza di un'interpretazione sistematica, considerando che gli statuti hanno anche la funzione di permettere un controllo sul regolare funzionamento del gruppo.

Escluso il controllo da parte del Presidente della Camera o del Senato, la dottrina si è interrogata sulla percorribilità dei giudizi dinnanzi alla Corte Costituzionale, ma anche questa strada appare problematica per la non sindacabilità degli statuti camerale e dei Regolamenti parlamentari, nei



tecniche normative

giudizi incidentali, e per carenza di legittimazione attiva del parlamentare, nei giudizi sui conflitti di attribuzione.

II LE ANTI-DEFECTION LAW NEL MONDO

1. *Introduzione.*

Con l'espressione *anti-defection laws* si indicano tutte quelle normative di valore sia costituzionale sia legislativo che abbiano lo scopo di impedire il transfughismo parlamentare, irrogando sanzioni agli eletti che lo praticino. L'effetto di queste disposizioni dovrebbe, inoltre, essere quello di rendere i partiti idonei ad operare all'interno di un sistema parlamentare, attraverso una forzata coesione interna e il rafforzamento della leadership del capo del partito. Come dimostrano gli studi in materia, questa tipologia di regole appare maggiormente diffusa in democrazie di recente creazione o fragili, mentre stati di ormai consolidata democratizzazione preferiscono raggiungere gli stessi obiettivi tramite l'utilizzo dei regolamenti parlamentari. La dottrina, comunque, non è pienamente d'accordo su questa tipologia di regolazione: una parte, infatti, sostiene che le norme contro la mobilità parlamentare siano da favorire, perché consentono una stabilizzazione del sistema politico e una maggiore efficacia della rappresentanza, riducendo al contempo il rischio di fenomeni corruttivi; altri, invece, affermano che il *floor-crossing* permetta l'istituzionalizzazione del sistema partitico e, alla lunga, conduca alla stabilizzazione dei partiti maggiori, all'interno dei quali, tramite il trasformismo, confluiscono i parlamentari di quelli minori.

La sanzione più comune che le *anti-defection laws* impongono è la perdita del seggio parlamentare, includendo però anche eccezioni a questa punizione, connesse principalmente ai casi di scissione o fusione tra partiti. Questa drastica previsione rende impossibile la diretta importazione nel nostro ordinamento di simili disposizioni. Emergono, tuttavia, da queste esperienze interessanti spunti di riflessione riguardo ad altre tematiche come il controllo delle sanzioni emesse contro gli eletti.

2. *Portogallo.*

Il parlamento monocamerale portoghese, l'*Assembleia da República*, è eletto tramite un sistema strettamente proporzionale, applicato all'intero territorio nazionale suddiviso in circoscrizioni. La Carta fondamentale riconosce i partiti politici come mezzo di espressione della volontà dei cittadini e assegna loro un ruolo centrale all'interno dell'ordinamento, tanto da annoverarli tra i diritti fondamentali. Il loro importante ruolo è riconosciuto anche all'interno dei regolamenti parlamentari, dove si prevede, specialmente riguardo alle commissioni parlamentari, che, in caso di impossibilità per un partito di assegnare un seggio, questo rimanga vacante, senza la possibilità per altri partiti di ottenerlo (art. 32).

Questa centralità del partito è ulteriormente rafforzata dalla sanzione della decadenza dal seggio parlamentare per eventuali transfughi. La presenza di una simile disposizione costituisce un unicum tra le democrazie stabili europee, ancor di più per la previsione all'interno della Costituzione portoghese del principio della rappresentanza nazionale (art. 152) e del libero mandato parlamentare (art. 155). Nonostante questo, non è possibile affermare che sia vigente il mandato imperativo di



tecniche normative

partito, perché agli eletti che volessero abbandonare il proprio partito di elezione rimane la possibilità di trasferirsi tra gli indipendenti, conservando così il seggio parlamentare.

Per quanto riguarda i gruppi parlamentari, il Regolamento dell'Assemblea ne permette la creazione a prescindere da qualsiasi consistenza numerica, anche in presenza di un solo deputato (artt. 7-8). Questa disposizione consente così anche ai partiti più piccoli di godere dei vantaggi della costituzione in gruppo parlamentare ed è un'altra traccia della volontà del Costituente portoghese di dare importanza e rappresentare tutti i partiti, finanche i più piccoli, come espressione della volontà popolare e in linea con la legge elettorale proporzionale. L'assenza di criteri numerici per la costituzione dei gruppi è compensata dal richiamo "...a partiti o coalizioni di partiti...", da cui discende la necessaria connessione dei gruppi a un'entità che abbia partecipato alle ultime elezioni e l'impossibilità di creare gruppi in corso di legislatura.

All'art. 9 è, poi, disciplinata la fattispecie degli eletti indipendenti, cioè coloro che decidono di non aderire a nessun gruppo né di rappresentare autonomamente un partito. In questa categoria, come detto, potrebbe rientrare un ipotetico transfugo, che conserverà il proprio seggio, senza potersi connettere formalmente a un nuovo partito politico. L'indipendente avrà comunque diritto a partecipare alle commissioni permanenti (art. 6), ma, almeno in teoria, sarà meno influente perché privo di un partito alle spalle che lo sostenga.

Il transfugo dichiarato decaduto dall'Assemblea, potrà presentare ricorso al Tribunale costituzionale secondo quanto stabilito dalla l. 15 novembre 1982, n. 28 relativa all'organizzazione dello stesso Tribunale. È previsto, innanzitutto, che l'impugnazione debba essere presentata entro cinque giorni e che le ragioni del ricorso attengano alla violazione della Costituzione, della legge o dei regolamenti. Il Tribunale costituzionale può essere adito dal deputato interessato, da qualunque gruppo parlamentare o da dieci deputati. Il procedimento applicato sarà, poi, quello previsto per i ricorsi elettorali e dovrà concludersi al massimo entro tre giorni.

3. Francia.

Il Parlamento francese è formato da due camere, il *Sènat* e l'*Assemblée Nationale*. Il primo è formato tramite un'elezione indiretta e sistemi che variano a seconda del numero di senatori da eleggere in ogni circoscrizione, mentre i deputati sono eletto a suffragio universale diretto con un sistema maggioritario a doppio turno.

La Costituzione francese prevede all'art. 27 il principio del libero mandato parlamentare e afferma che "*Tout mandat impératif est nul.*". Da questa espressa nullità discende l'impossibilità per chiunque, sia esso il partito o l'elettorato, di vincolare l'eletto a qualsiasi tipo di istruzione, consentendo così anche il transfughismo parlamentare. Il partito di provenienza, in particolare, è libero di sanzionare il parlamentare, ma solamente per quanto riguarda i rapporti interni, senza che la punizione possa intaccare la posizione in Parlamento dell'eletto. Un parlamentare, quindi, sia che decida di seguire le indicazioni del partito, sia che decida di abbandonare il partito e dimettersi per rispettare la volontà dei propri, sia che decida di compiere transfughismo, lo fa solamente seguendo la propria volontà.

In Francia la mobilità degli eletti è disincentivata tramite il ricorso ai regolamenti camerale e a disposizioni particolari riguardo alla disciplina dei gruppi parlamentari. Partendo dall'analisi del Regolamento dell'*Assemblée Nationale*, si può per prima cosa rilevare che l'iscrizione di un parlamentare a un gruppo non sia indicata come un obbligo, ma come una facoltà. La formazione di un gruppo è comunque sottoposta al requisito numerico di almeno quindici iscritti, senza



tecniche normative

comprendere i cd. apparentati. Questi ultimi sono tutti quegli eletti che, pur condividendo in linea di massima il programma politico espresso dal partito connesso al gruppo, decidono di non aderirvi pienamente, per conservare una maggiore autonomia. Questi soggetti, quindi, saranno legati in modo più flebile al gruppo, di cui però potranno sfruttare la struttura organizzativa e che potranno rappresentare in commissione (art. 19 Regolamento). Ovviamente, dall'appartenenza a un gruppo discendono svantaggi e vantaggi. Tra i primi rientra certamente la disciplina a cui si è obbligati a sottostare: l'aver la possibilità di non appartenere o appartenere in modo labile a un gruppo porta a pretendere da chi sceglie di aderirvi completamente una maggiore obbedienza. Questo indubbia restrizione è, però, bilanciata da vantaggi, tra i quali vi è la possibilità di poter incidere maggiormente sulla politica nazionale e la possibilità di prendere parte, come rappresentate del gruppo, alle commissioni parlamentari. Il regolamento, infatti, stabilisce che la composizione delle commissioni sia proporzionale ai rapporti di forza tra i gruppi, e che solamente nel caso in cui da questa ripartizione rimangano vacanti dei seggi, siano chiamati a integrarli i deputati non iscritti ad alcun gruppo (art. 32). Si crea, quindi, una sorta di gerarchia nella composizione delle commissioni, che vengono formate prima con i deputati iscritti e quelli apparentati e poi, solamente in via residuale, con quelli non iscritti ad alcun gruppo. Il regolamento, infine, seguendo l'ottica per cui il deputato in commissione rappresenta il proprio gruppo, stabilisce la decadenza da tale organo nel caso in cui sia stato abbandonato il gruppo a cui si era iscritti (art. 38).

Di non molto si discosta la disciplina regolamentare al *Sénat*. Qui si chiede per la costituzione di un gruppo l'adesione di almeno dieci senatori e si consente, oltre all'apparentamento, anche un semplice collegamento di tipo amministrativo tra un senatore e un gruppo parlamentare. Da questa disposizione emerge, quindi, che al Senato sono presenti quattro categorie di eletti: gli aderenti a un gruppo, gli apparentati, i connessi amministrativamente e gli indipendenti. È evidente come presso la Camera alta francese sia possibile un'ancora maggiore autonomia per i parlamentari, che potranno sfruttare la struttura organizzativa di un gruppo senza dover minimamente sottostare alla sua disciplina, né dividerne il programma politico. La composizione delle commissioni deve tenere conto anche di questi soggetti, che vi vengono nominati dal Presidente del Senato (art. 8).

Il Regolamento del Senato, infine, contrariamente alla Camera bassa, non prevede la regola per cui si incorre nella decadenza dalla commissione in caso di cambio di gruppo.

4. *Spagna.*

Il Parlamento, le *Cortes Generales*, è composto di una camera bassa, il *Congreso de los Diputados*, e una alta, il *Senado*. La prima è eletta con un sistema proporzionale, mentre il Senato è formato tramite un sistema maggioritario.

La Costituzione spagnola prevede all'art. 67 c. 2 che i membri del Parlamento non siano legati da alcun mandato imperativo, mentre non comprende in nessuna sua parte il tradizionale principio della rappresentanza nazionale. Quest'ultimo principio, infatti, è sostituito dalla rappresentanza del popolo conferita alle Cortes. Il divieto di mandato imperativo e la rappresentanza del popolo sono posti in articoli separati, così da indicare che l'eletto è libero nel suo mandato, ma non in grado di esprimere la volontà dell'intero paese, perché legato a un partito politico e alla visione parziale che questo propone. In questo modo si impone all'eletto di non rappresentare solamente i propri elettori, ma anche il partito a cui è connesso.

Dalla formulazione del principio del libero mandato, però, non pare possa essere fatto discendere un vero e proprio divieto, ma un'assenza di vincolo. Per questo motivo il parlamentare può accettare



tecniche normative

di essere soggetto a limiti dettati dall'elettorato o dal partito, ma senza che ad essi possa essere garantita alcuna protezione giuridica né azionabilità.

La libertà del mandato ha causato nell'ordinamento spagnolo frequenti episodi di transfughismo, soprattutto a livello locale. Dopo che la Corte Costituzionale spagnola aveva rigettato qualsiasi ipotesi di revocabilità dell'eletto da parte del partito di cui era originariamente espressione, per porre un freno al fenomeno si è tentato, prima nel 1998 e poi nuovamente nel 2006, di utilizzare lo strumento negoziale. I principali partiti e il Ministero delle Amministrazioni pubbliche hanno, quindi, siglato un *Acuerdo sobre un código de conducta política en relación con el transfugismo en las Corporaciones Locales*. In prima battuta nel 1998 si è riconosciuto il pericolo che la mobilità parlamentare costituisca per la stabilità governativa e il fatto che nulla in merito può essere fatto tramite il diritto, ma che l'unica soluzione disponibile risiede nella volontà e nella negoziazione politica. Sono stati, poi, individuati mezzi per la risoluzione del problema: il primo è la non accettazione da parte di un nuovo partito di colui che ha abbandonato il proprio gruppo consiliare, così da relegarlo quantomeno al gruppo misto. Riguardo a questa ultima formazione, inoltre, l'accordo prevedeva una modifica regolamentare che impedisse l'ingresso nel gruppo misto dei transfughi, per evitare che potessero percepire i contributi finanziari normalmente destinati ai gruppi, e la costituzione di un gruppo di non iscritti, dove far confluire i transfughi e in cui non potessero ricevere finanziamenti. I sottoscrittori si impegnavano poi a presentare proposte di riforma alla legge elettorale per limitare il fenomeno e agli statuti delle autonomie, per porre limiti alla possibilità dei transfughi di proporre mozioni di fiducia. Viene poi costituita una commissione di vigilanza sull'accordo.

La revisione del 2006 vuole essere un'implementazione di quanto già previsto e si apre con una definizione di transfugo: è tale chi abbandona o viene espulso dal proprio gruppo, mentre questo rimane fedele al partito di cui è espressione, e tratta con altre forze politiche per cambiare o mantenere una maggioranza consiliare o rende difficoltoso il governo di questa maggioranza. Si concorda, poi, di negare appoggio e accoglienza ai transfughi e di proporre la riduzione dei loro diritti in commissione, eliminando anche eventuali benefici economici ad essi destinati come consiglieri e dirottandoli al gruppo abbandonato. Viene, poi, inserito il divieto di presentazione di un transfugo tra i candidati di un partito nelle elezioni amministrative successive. La *Comisión de Seguimiento* istituita nel 1998 viene, infine, implementata, attribuendole il compito di decidere in quali casi si è effettivamente di fronte a fenomeni di mobilità politica. Si crea anche un collegio di esperti internazionali con il compito di intervenire nei casi in cui la Commissione non abbia raggiunto un accordo su un caso concreto.

Tornando al piano statale e passando ai gruppi parlamentari, occorre dire che essi sono citati all'interno della Costituzione solamente in relazione alle Deputazioni Permanenti e alle consultazioni per la formazione del Governo. Una disciplina organica dei gruppi parlamentari è, quindi, demandata ai regolamenti delle camere. Sia il Senato sia il Congresso prevedono che, chi non dichiara la propria appartenenza entro il termine di cinque giorni dalla prima seduta dell'assemblea, sia *ex lege* inserito nel gruppo misto. In questo modo è implicitamente imposto l'obbligo di appartenere a un gruppo parlamentare. Al *Senado* è poi previsto che un gruppo possa costituirsi in presenza di almeno dieci iscritti ed esclusa la possibilità che membri della stessa lista elettorale possano creare gruppi differenti (art. 27). Al Congresso, invece, il numero minimo è elevato a quindici iscritti ed è mantenuta la stessa preclusione nei confronti degli appartenenti alla stessa lista elettorale (art. 23). Si consente, inoltre, la creazione di gruppi in deroga al requisito numerico appena descritto così da permettere la creazione di gruppi anche a partiti minori, che facilmente saranno espressione di movimenti di base regionale. La Camera bassa spagnola ammette, inoltre, l'associazione di un deputato a un gruppo parlamentare,



tecniche normative

senza divenirne membro a pieno titolo, ma solamente agli effetti del numero minimo per la costituzione del gruppo e del riparto proporzionale dei membri delle commissioni (art. 24). L'eletto in questo modo può sfruttare le risorse e la notorietà del partito a cui è connesso il gruppo senza aderirvi pienamente, ma condividendone solamente le idee politiche generali. Proprio perché il deputato non dovrà sottostare alla disciplina di partito, ma sarà comunque ad esso flebilmente legato, l'associazione dovrà essere approvata dal portavoce del gruppo. L'art. 27 del Regolamento del Congresso, infine, tenta di limitare temporalmente la mobilità parlamentare: è possibile mutare gruppo solamente nei primi cinque giorni di ogni sessione parlamentare, ad eccezione del gruppo misto. Questa previsione è relativamente efficace per il fatto che ogni anno comprende due sessioni (da settembre a dicembre e da febbraio a giugno), ma impone comunque ai deputati dissenzienti che vogliano cambiare gruppo in un periodo diverso a trasferirsi nel gruppo misto o rinunciare al proprio intento e continuare a fare opposizione all'interno del proprio.

5. Germania.

La Costituzione tedesca prevede un parlamento bicamerale, costituito dal *Bundestag* e dal *Bundesrat*. I membri del primo sono individuati su nomina dei governi dei Länder, mentre il secondo è eletto tramite un sistema proporzionale con correttivi per garantirne la stabilità. L'art. 38 della Costituzione stabilisce che gli eletti al *Bundestag* rappresentino l'intero popolo tedesco e che non siano legati da alcun vincolo, se non quello delle loro coscienze. Da questa disposizione, di cui è dubbio il richiamo alla coscienza, deriva la piena indipendenza del parlamentare da qualsiasi obbligo gli possa essere imposto, con la conseguente nullità e non azionabilità dal punto di vista giuridico di ogni eventuale mandato. Nessuna sanzione può, inoltre, essere irrogata all'eletto che abbia trasgredito alle indicazioni del partito di appartenenza, se non l'espulsione dal gruppo parlamentare, dalla quale però non seguirebbero ulteriori conseguenze sul mandato. La libertà di mandato è, poi, garantita anche dalla legge sui membri del *Bundestag*, dove è previsto che nessuno possa essere obbligato ad accettare alcun tipo di vincolo. Nonostante queste tutele, non mancano le istruzioni impartite dai partiti sul voto da esprimere, generalmente seguite dagli eletti per garantire un efficiente sistema politico.

Differente è, invece, la situazione al *Bundesrat*, stante la sua funzione di rappresentanza dei *Länder*. Qui, infatti, i membri sono nominati dai governi statali, che hanno la possibilità di sostituirli a piacimento. I componenti del *Bundesrat* sono, pertanto, obbligati a votare secondo le indicazioni ricevute dai propri esecutivi, anche se un'eventuale disobbedienza non causa la nullità del voto, ma una probabile sostituzione. L'unica occasione di voto libero concessa è all'interno del comitato di conciliazione convocato durante il procedimento legislativo nei casi in cui il *Bundesrat* ne chieda la riunione.

I gruppi parlamentari sono citati all'intero della Costituzione solamente tra le disposizioni che regolano la formazione del comitato di conciliazione. La loro disciplina specifica è, quindi, demandata internamente al Regolamento del *Bundestag*. Questo documento prevede che un gruppo parlamentare, detto *Fraktionen*, possa essere costituito se vi è l'adesione di almeno il 5% dei membri dell'assemblea e se questi soggetti sono appartenenti a una o più formazioni omogenee che hanno partecipato alle elezioni (art. 10). Il primo requisito ha lo scopo di creare gruppi di una certa consistenza, così da evitare la frammentazione politica, mentre il secondo vuole garantire che all'interno del gruppo viga una visione politica simile, così da assicurare per quanto possibile la stabilità e la concordia interna. Il regolamento prevede, poi, che in presenza di autorizzazione da parte della Camera possano essere costituiti gruppi in deroga ai requisiti su esposti.



tecniche normative

È, inoltre, possibile per i parlamentari unirsi fino a formare il *Gruppe*, cioè una formazione politica minore, con diritti inferiori rispetto a quanto stabilito per i gruppi. Problematica per questa categoria è l'individuazione dei diritti di cui gode il *Gruppe* e che di volta in volta vengono rimessi alla determinazione dell'Assemblea stessa.

Siccome, infine, il Regolamento non impone l'obbligo di iscriversi a un gruppo, ma ne dà facoltà ai deputati, è possibile che un eletto non si unisca ad alcuna *Fraktionen*, ma decida di rimanere indipendente. In questo caso egli può appoggiarsi a un gruppo in qualità di ospite ed essere computato per il riparto proporzionale dei seggi negli organi dell'Assemblea, senza, invece, essere contato per determinare la forza della formazione. È comunque indubbio che l'ordinamento tedesco veda con disvalore questa posizione, come dimostra il fatto questi soggetti possono partecipare alle commissioni senza però aver diritto di voto.

Il regolamento del *Bundesrat*, in armonia con la funzione di rappresentanza territoriale di questo organo, non disciplina alcuna entità simile al gruppo parlamentare. L'unica divisione interna che ammette questa assemblea, infatti, è quella derivante dalla divisione per stati.

6. India, Israele e Sudafrica.

I paesi presenti all'interno di questo paragrafo sono stati trattati congiuntamente perché non prevedono il principio del libero mandato parlamentare e anzi impongono sanzioni ai transfughi tali da risultare di impossibile importazione nel nostro ordinamento.

La Costituzione indiana non prevede in nessuna sua parte la libertà del mandato parlamentare, né il principio della rappresentanza nazionale e al X allegato alla Costituzione, rubricato "*Provisions as to disqualification on ground of defection*", impone ai parlamentari eletti all'interno di un partito lo stretto rispetto della disciplina da quest'ultimo dettata, pena la perdita del mandato.

Le cause che portano alla *disqualification* sono le dimissioni dal partito di appartenenza e il voto ribelle o l'astensione, contrari alle direttive del partito. In questo secondo caso il parlamentare può evitare la decadenza se è stato autorizzato a votare in modo difforme o ad astenersi (per esempio in occasione di voti "secondo coscienza") oppure se è stato "perdonato" dall'autorità del partito col potere di farlo entro quindici giorni dalla votazione. I paragrafi 2 e 3 dell'art. 2 estendono la decadenza dal mandato anche ai parlamentari che in corso di legislatura abbandonino il proprio partito di elezione per unirsi a un altro. L'art. 4 X allegato prevede, poi, un'eccezione alla regola della decadenza: non si dà luogo a questa sanzione se è avvenuta una fusione di due partiti a cui abbiano aderito almeno i 2/3 dei membri del precedente gruppo.

Particolarmente interessante è la dettagliata procedura prevista per dirimere eventuali questioni in merito alla decadenza del parlamentare. La giurisdizione su questa materia è riservata alle camere stesse e al loro presidente. La procedura che conduce alla decadenza può essere attivata su iniziativa del leader del partito o di un qualsiasi altro deputato. Nel primo caso la *petition* sarà costituita dall'informazione al Presidente entro quindici giorni, e comunque non oltre i trenta, del comportamento dissidente del parlamentare e della decisione del partito di non "perdonarlo" (art. 3 IV appendice Regolamento). La seconda via, invece, può essere attivata da qualsiasi membro della camera che invii sulla base di prove allegate la *petition* allo *Speaker* e al Segretario Generale (art. 6). Quest'ultimo, ricevuto il documento, deve informarne il prima possibile la Camera e l'interessato. Il Presidente verificherà, poi, la corrispondenza della richiesta a quanto previsto dal regolamento e la rigetterà o procederà nell'*iter*, inviando in quest'ultimo caso, copia del documento al parlamentare coinvolto e al leader del partito, nel caso non sia l'origine del procedimento (art.7). Entro sette giorni



tecniche normative

dalla ricezione i soggetti informati possono replicare alla *petition* così da chiarire la propria posizione in merito. Se questi chiarimenti saranno sufficienti, il Presidente deciderà sulla questione rigettando la richiesta o dichiarando la decadenza del parlamentare. Se, invece, non riterrà sufficienti le informazioni ottenute, incaricherà il *Committee of Privileges of the House of the People* di svolgere un'indagine in merito, ascoltando in particolare il parlamentare coinvolto. Avuto il parere della commissione, il Presidente dovrà pronunciarsi sulla richiesta, informando l'Assemblea nel caso dichiarare la decadenza (art. 8). Il regolamento della Camera alta, invece, non prevede alcuna procedura specifica per dare seguito alla *disqualification*. La normativa anti-transfughismo indiana è spesso stata oggetto di utilizzo abusivo: più di una volta partiti in minoranza hanno convinto parlamentari di maggioranza in cambio di ricompense ad abbandonare il proprio gruppo, causando così la propria decadenza e conseguenti crisi di governo.

Il caso israeliano è particolarmente interessante perché è l'unico paese al mondo a non prevedere la decadenza per i transfughi, ma una causa di incandidabilità. La *Basic Law: The Knesset* all'art. 6A stabilisce, infatti, che chi in una legislatura ha abbandonato il proprio partito non possa essere candidato alle elezioni successive nelle liste di un partito presente nel Parlamento disciolto. Si specifica che viene considerato "tradimento" anche il voto contrario alle direttive del partito su una mozione di fiducia o sfiducia nei confronti del Governo, se il parlamentare ha ricevuto da chiunque benefici diretti o indiretti. In questo modo il legislatore ha imposto *ex lege* la sanzione della mancata elezione, che in altri paesi è irrogata su discrezione del corpo elettorale. In occasione dell'introduzione di questa causa di incandidabilità, è stata modificata anche la legge elettorale, stabilendo un'eccezione a quanto previsto dall'art. 6A: in caso di separazione dal partito di almeno un terzo dei membri e un numero di scissionisti minimo di due, non si dà luogo alla sanzione sopra descritta. Una terza modifica è stata apportata alla *Basic law: The Government*, al cui art. 6 lettera e) è stabilito che non siano nominabili ministri tutti coloro che abbiano abbandonato il proprio partito e non si siano dimessi. Questa norma ha lo scopo di evitare quanto accaduto nel periodo precedente all'introduzione delle norme anti-transfughismo, quando diversi parlamentari, dopo aver abbandonato il proprio partito e aver cambiato gli equilibri di governo, hanno ricevuto come premio posizioni all'interno del nuovo esecutivo. L'applicabilità di questa disposizione è però ridotta dal fatto di essere rivolta alla sola carica di ministro e non ad altre posizioni rilevanti nel Governo. L'ultimo aspetto toccato dalla riforma è quello finanziario: chi abbandona il proprio partito non avrà diritto a ricevere i fondi ad esso destinati tra quelli previsti dallo stato in favore degli eletti. Anche in Israele come già in India, questa normativa anti-transfughismo è stata modificata più volte dagli esecutivi in carica per raggiungere i propri obiettivi e uscirne rafforzati.

Il Sudafrica possiede un parlamento bicamerale, ma prevede la perdita del seggio solo per i deputati della *National Assembly* nel caso di abbandono o espulsione dal proprio partito.

L'evidente contrasto con la libertà di espressione e con i principi liberali aveva spinto a portare questa disposizione dinnanzi alla Corte costituzionale, che però aveva rigettato tali critiche, sostenendo che le disposizioni richiamate, per quanto limitanti, fossero una ragionevole conseguenza di un sistema elettorale proporzionale a lista bloccata, in cui era data rilevanza all'appartenenza a un partito piuttosto che al singolo candidato. Imponendo il vincolo di mandato, poi, si garantiva il rispetto dell'esito proporzionale delle elezioni evitando così la migrazione di parlamentari dai partiti minori a quelli maggiori.

Il dibattito su questo vincolo, nonostante l'avvallo della Corte Costituzionale, non si è sopito e anzi nel 2003 ha portato a una riforma costituzionale che ha aggiunto l'Allegato 6 A alla Costituzione. Questa modifica prevedeva che gli eletti transfughi non perdessero il seggio se:



tecniche normative

1) avessero cambiato partito durante due momenti di quindici giorni (*floor-crossing window*), fissati nel secondo e nel quarto anno della legislatura, al massimo una volta per periodo;

2) e se coloro che abbandonavano il partito, singolarmente o insieme ad altri, avessero rappresentato almeno il 10% dei seggi del partito di nomina.

Si consentiva, inoltre, durante queste finestre temporali di fondere più partiti, costituendo così un'unica entità politica o scindere un movimento politico creandone più di uno, a patto di informare lo *Speaker* di questi mutamenti. Era, però, prevista la decadenza dal seggio nel caso in cui, avviata la procedura per mutare partito, si fosse incorso in un errore procedurale che avesse reso nulla la domanda.

Fin da subito questa normativa liberista nei confronti del transfughismo ha suscitato polemiche, tanto da essere oggetto di una questione di legittimità, rigettata, da parte della Corte Costituzionale.

Negli anni successivi, quindi, si è fatta applicazione dell'istituto della *floor-crossing window* e fin da subito è stato chiaro come il trasformismo rafforzasse i partiti di maggioranza, in particolare l'ANC, e consentisse la proliferazione di partiti non legati alla competizione elettorale, ma generatisi esclusivamente in Parlamento. Questa distorsione della rappresentanza parlamentare ha causato un notevole sconcerto nell'opinione pubblica e all'interno delle stesse assemblee e ha portato nel 2009 a una revisione costituzionale che ha abrogato ogni possibilità di transfughismo, ripristinando il passato vincolo di mandato.

III CONCLUSIONI

Dalla ricerca fin qui svolta appare che: a) le cause che portano al transfughismo siano molte e diverse, e per questo difficilmente sanabili; b) la libertà di mandato sia un principio, se non supremo, quantomeno centrale per il nostro ordinamento, la cui eventuale limitazione deve avvenire con la massima delicatezza e riflessione; c) i metodi attraverso i quali fronteggiare la mobilità parlamentare siano differenti.

Date queste premesse, bisogna per prima cosa eliminare l'idea che lo scopo del legislatore italiano debba necessariamente essere quello di sopprimere il transfughismo come una piaga politica e causa di ogni male. Questo fenomeno, al contrario, deve essere conservato come *extrema ratio* dell'eletto in dissenso con il proprio partito, ma deve anche essere ricondotto sul sentiero della fisiologia politica tramite interventi che lo disincentivino. Come è stato notato in Spagna, la vera soluzione al problema sarebbe un mutamento della classe politica, che divenga (o torni) ad essere più consapevole e rispettosa del rapporto che la collega agli elettori. In attesa di questo evento, però, il diritto può intervenire. Affinché possa farlo, tuttavia, è necessario che il legislatore compia una consapevole scelta di campo sul ruolo che si vuole attribuire ai partiti: come dimostrano gli ordinamenti descritti in questo contributo, non è possibile prevedere sanzioni che colpiscano il parlamentare che abbandoni il proprio partito di elezione, senza rafforzare la posizione che queste formazioni politiche ricoprono nella società; non è possibile limitare il mandato parlamentare senza attribuire riconoscimento ai partiti, prima di tutto attraverso una legge che li regolamenti e soprattutto regoli i processi democratici attraverso i quali devono creare le loro linee politiche. Se come sembra, si preferisce, invece, mantenere lo status quo, sanzioni come quelle previste dal M5S sono inapplicabili e utili solamente alla propaganda elettorale.

Vista la situazione attuale, sembra, quindi, più opportuno individuare strumenti che vadano a disincentivare il transfughismo oltre che a sanzionare l'eletto.



tecniche normative

Una prima modalità potrebbe essere quella di sottoporre il transfugo alla riprovazione sociale, e soprattutto a quella dei suoi elettori, tramite l'inserimento di una sezione dedicata all'interno dei siti web di Camera e Senato. Attualmente, infatti, gli episodi di mobilità parlamentare sono riportati in ordine cronologico, senza alcuna possibilità di ricerca e senza permettere, forse anche intenzionalmente, ai cittadini di avere una chiara visione del fenomeno e del comportamento dei propri eletti. Per avere un'idea più chiara, quindi, gli elettori sono costretti a rivolgersi ad altri canali di informazione, che, per quanto accurati, non sono istituzionali.

Un secondo metodo per contenere il fenomeno potrebbe essere quello di estendere la decadenza ora prevista al Senato per i componenti dell'ufficio di presidenza camerale e delle commissioni. Generalizzando questa sanzione a tutti i parlamentari, compresi i componenti delle commissioni permanenti, e a tutti gli organi dell'assemblea, si eviterebbe che all'interno di questi uffici si alterassero i rapporti di forza tra maggioranza e opposizione, e si imporrebbe ai detentori di cariche camerali di retrocedere nella propria "carriera" parlamentare. Questa seconda conseguenza, in particolare, andrebbe proprio a colpire una delle motivazioni che alimentano la mobilità: arrestare il *cursus honorum* di chi commette transfughismo potrebbe comportare una maggiore riflessione da parte degli eletti.

Prendendo spunto dall'*Acuerdo spagnolo*, poi, per sanzionare tutti i parlamentari senza limitarsi alla categoria di coloro che hanno incarichi all'interno dell'assemblea o possono aspirarvi, potrebbe essere introdotta una penalizzazione economica, consistente nella mancata irrogazione da parte della camera di appartenenza di quel contributo economico destinato al gruppo parlamentare, di cui all'art. 15 c. 3 Regolamento Camera e art. 16 c. 1 Regolamento Senato. Questa somma, infatti, viene stabilita verificando la consistenza numerica dei gruppi e potrebbe essere erogata per un certo periodo sulla base della precedente formazione, senza considerare la defezione di uno o più deputati, così da penalizzare i gruppi che accettano i transfughi.

È comunque opportuno notare che, nel caso si decida di intraprendere questa linea sanzionatoria nei confronti dei transfughi, sarebbe necessaria l'individuazione di un organo in grado di dirimere le controversie che possano sorgere attorno a queste penalizzazioni. La necessità di un arbitro deriva dal fatto che spesso il parlamentare può essere indotto a compiere trasformismo per le condizioni che si verificano all'interno del proprio gruppo, come la mancanza di democraticità. In un ordinamento in cui non vi è una legge che stabilisca l'organizzazione interna dei partiti, è, quindi, ancora più necessario che vi sia un modo per far valere il principio del contraddittorio, evitando così l'irrogazione automatica di sanzioni. Il candidato più idoneo a questo ruolo potrebbe essere la Giunta per il Regolamento, a cui già ora è affidata l'interpretazione di questa fonte e che quindi sarebbe l'organo più competente per determinare quando applicare o meno le sanzioni da esso previste.

A prescindere, comunque, da quale soluzione venga effettivamente adottata, è imperativo che venga colmata quella discrasia che attualmente esiste tra il Regolamento della Camera e quello del Senato. Speriamo che il necessario adeguamento che questi documenti dovranno affrontare in seguito alla riduzione del numero dei parlamentari sia sfruttato per risolvere questo problema e inserire ulteriori misure per ridurre il fenomeno del transfughismo.