



tecniche normative

Diego Baldoni*
Sul transfughismo parlamentare a metà della XVIII legislatura

SOMMARIO: 1. Premessa. – 2. Dall’annunciato scioglimento anticipato al consolidamento *post-referendario* delle Camere. – 3. Il confronto fra le maggioranze colorate: i due volti della mobilità parlamentare. – 4. Gruppo(ne) Misto. – 5. La fuga verso altri mandati e l’incognita delle elezioni suppletive. – 6. Dall’acme della mobilità parlamentare al fallimento della novella regolamentare. – 7. Considerazioni conclusive.

1. *Premessa.*

Sin da prima della sua unità, l’Italia non fu immune dal transfughismo parlamentare attraverso plurime occasioni rivelatrici di un’azione politica all’insegna della strategia anziché dell’ideologia¹. Complice l’assenza di una netta differenziazione tra Destra e Sinistra Storica quanto alla rappresentanza degli interessi, il passaggio di eletti tra i due schieramenti avvalorò un atteggiamento ritenuto funzionale alla ricomposizione di deboli maggioranze politiche. Una connotazione negativa nei confronti del fenomeno trasformista crebbe in seguito all’ampliamento della base elettorale e l’ingresso di forze antisistema all’interno del circuito della rappresentanza. Per ridurre l’impatto di queste ultime, si smussarono ulteriormente le già labili contrapposizioni, prima che il ventennio fascista privasse l’intero Paese della possibilità di esercitare una partecipazione democratica.

Se nel Parlamento consociativo della prima Italia repubblicana il malcostume venne arrestato dalla *conventio ad excludendum* quale ostacolo alla democrazia dell’alternanza, con il periodo maggioritario i traballanti numeri del Senato della Repubblica riproposero il passaggio di eletti a salvaguardia della tenuta della maggioranza del momento. I numeri più ristretti rispetto a Montecitorio, unitamente all’elezione su base regionale, hanno prodotto a Palazzo Madama una situazione di costante incertezza politica, foriera di corruzione.

Occorre premettere al lettore che nel corso della precedente legislatura si è registrata una mobilità parlamentare senza eguali, con il primato di 566 passaggi di gruppo, di cui 313 alla Camera e 253 al Senato. I parlamentari in movimento sono stati 347, pari al 36,53% del totale, con l’ulteriore primato di 48 eletti che hanno effettuato più di uno spostamento². L’analisi che segue si propone di monitorare quanto stia accadendo in Parlamento sotto il profilo del transfughismo

* *Dottorando di ricerca in Diritto, curriculum pubblicistico, presso il Dipartimento di Giurisprudenza dell’Università degli Studi di Genova.*

¹ Il “Connubio” con Urbano Rattazzi del 1852 annoverò Camillo Benso, conte di Cavour, come «*il primo a praticare una politica trasformista che sarebbe rimasta una costante della politica del paese*» secondo L. MUSELLA, *Il trasformismo*, Il Mulino, 2003, p. 9.

² Il *trend* è in costante e progressive aumento a partire dalla XIV legislatura (2001-2006) laddove si contavano 81 cambi di gruppo, i quali diventarono 193 nella XV legislatura (2006-2008), per poi salire a 261 durante la XVI legislatura (2008-2013), v. Associazione Openpolis, *L’infinito giro di valzer dei cambi di gruppo*, 2018.



tecniche normative

parlamentare dopo la prima metà della corrente legislatura, inaugurata da un nuovo regolamento del Senato il cui *leitmotiv* è stato proprio il contrasto a tale patologica distorsione.

2. Dall'annunciato scioglimento anticipato al consolidamento post-referendario delle Camere.

Eppure, sarebbe dovuta essere la legislatura più effimera dalla storia della Repubblica, vuoi per l'inestricabile quadro tripolare generato dall'esito delle elezioni politiche del 2018, vuoi per l'improvviso venir meno del supporto alla maggioranza da parte della Lega che nel 2019 aveva ottenuto il maggior numero di consensi alle elezioni europee. Invece, l'esito delle elezioni regionali del 2020 e l'approvazione della revisione costituzionale sul numero dei parlamentari potrebbe aver consolidato la XVIII legislatura al punto tale da prospettare, se non un naturale completamento, un prosieguo oltre il semestre bianco che il prossimo anno impedirà al Presidente Mattarella lo scioglimento delle Camere.

Volgendo uno sguardo alle future Assemblee a ranghi ridotti, a metà del mandato 2018-2023 si osserva come il gruppo più colpito da spostamenti di iscritti (v. Tabella 1 e Tabella 2) sia quello del Partito Democratico che ha perso 1/5 del contingente parlamentare presente a Montecitorio (21 su 112 eletti) e ha visto abbassarsi di 1/3 la propria consistenza a Palazzo Madama (18 su 53 eletti). Come già accaduto in tutte le precedenti legislature³, il PD ha nuovamente subito una scissione interna, in tal caso a seguito della nascita del gruppo Italia Viva.

Rilevanti defezioni sono registrabili anche nel più consistente fra i gruppi: il MoVimento 5 stelle. La perdita è pari a quasi il 13% alla Camera (29 su 227 eletti) e ad oltre il 15% al Senato (17 su 112 eletti). È d'interesse notare come, unitamente alla conferma di una diaspora parlamentare già avvenuta durante la prima esperienza dei "grillini"⁴, esista una peculiarità tra gli espulsi e i fuoriusciti pentastellati: circa la metà ha il profilo di eletti nei collegi uninominali (13 su 24 deputati: Mura, Rospi, Angiola, Fioramonti, De Toma, Aprile, Nitti, Zennaro, De Giorgi, Acunzo, Lattanzio, Aiello e Rizzone e 6 su 14 senatori: De Bonis, De Falco, Vono, Grassi, Urraro e Di Marzio), candidati scelti nella "società civile" e dunque privi dell'iscrizione al MoVimento, ma individuati dal capo politico per la notorietà o la particolare capacità dimostrata all'interno del proprio settore di competenza.

³ Il Partito Democratico, nato nel 2007 da una fusione dei Democratici di Sinistra e de La Margherita, ha avuto i suoi primi eletti nella XVI legislatura, dovendo però subirne una perdita per la scissione di Alleanza per l'Italia. Stessa sorte nella legislatura successiva, laddove dal PD sono nate numerose componenti: Possibile, Sinistra italiana e Articolo 1-Movimento Democratico e Progressista.

⁴ Il MoVimento 5 stelle, all'esordio alle elezioni politiche del 2013, ha ottenuto 109 deputati e 54 senatori, conservando fino al termine della legislatura 88 eletti alla Camera (per una riduzione pari al 19%) e 35 al Senato (per un decremento del 35%).



tecniche normative

Tabella 1 - Variazioni dei gruppi parlamentari della Camera a metà della XVIII legislatura.

Camera dei deputati	ELETTI 2018	SETTEMBRE 2020	DIFF. ISCRITTI	DIFF. ELETTI
MoVimento 5 stelle	227	198	-24	-29
Lega - Salvini Premier	123	127	+2	+4
Partito democratico	112	90	-21	-22
Forza Italia - Berlusconi Presidente	103	94	-10	-9
Fratelli d'Italia	32	33	+1	+1
Liberi e Uguali	14	11	/	-3
Italia Viva	/	31	/	/
Misto	/	46	/	/

Tabella 2 - Variazioni dei gruppi parlamentari del Senato a metà della XVIII legislatura.

Senato della Repubblica	ELETTI 2018	SETTEMBRE 2020	DIFF. ISCRITTI	DIFF. ELETTI
MoVimento 5 stelle	112	95	-14	-17
Lega-Salvini premier	58	63	+5	+5
Forza Italia Berlusconi Presidente-UDC	55	55	-6	0
Partito Democratico	53	35	-17	-18
Fratelli d'Italia	18	17	-1	-1
Per le Autonomie (SVP-PATT, UV)	3	8	0	+5
Italia Viva - Partito Socialista Italiano	/	18	/	/
Non iscritti	/	2	/	/
Misto	/	26	/	/

È altresì degno di nota il numero di eletti non confluito nel gruppo che rappresenta la proiezione parlamentare della lista d'elezione. Un logorio senza precedenti nella storia repubblicana è avvenuto nel MoVimento 5 stelle: 8 tra Camera e Senato. Le ragioni sono da ricercare in un'inchiesta giornalistica che, durante la campagna elettorale, ha evidenziato l'inopportunità politica di diverse candidature, spingendo il M5s a sollecitare le dimissioni di coloro che avessero conseguito l'elezione, i quali hanno invece cominciato il loro mandato, ma in altro gruppo.

3. Il confronto fra le maggioranze colorate: i due volti della mobilità parlamentare.

La XVIII legislatura, in linea con la precedente, ha osservato l'alternarsi di due governi nei suoi primi due anni di vita. A differenza del quinquennio 2013-2018, la maggioranza a sostegno dei due



tecniche normative

esecutivi è radicalmente mutata, pur esprimendo il medesimo Presidente del Consiglio, il Prof. Avv. Conte. Nel corso della durata dell'accordo di governo che ha permesso la nascita del primo esecutivo Conte, la composizione dei gruppi parlamentari è stata caratterizzata da una scarsa mobilità che ha permesso al MoVimento 5 stelle e alla Lega di contare su una stabile maggioranza "giallo-verde". Di contro, l'avvio del Governo Conte II è stato immediatamente caratterizzato dalla scissione interna al Partito Democratico, nonché da conflitti interni al MoVimento 5 stelle sollevati da alcuni eletti riottosi all'alleanza "giallo-rossa". Evidente è la differenza tra l'esordio della legislatura e la sua continuazione (Tabella 3): inizialmente i passaggi di gruppo hanno avuto natura pressoché fisiologica, ma la crisi di governo è stata da apripista per una nuova stagione di transfughismo parlamentare. A metà mandato si contano complessivamente 153 cambi di gruppo parlamentare, 104 alla Camera dei deputati e 49 al Senato della Repubblica.

Tabella 3 - Confronto delle variazioni dei gruppi parlamentari durante i due Governi Conte.

Esecutivo e Periodo	Camera dei deputati	Senato della Repubblica	Camera + Senato
Esordio e Governo Conte I (marzo 2018-agosto 2019)	28	11	39
Governo Conte II (settembre 2019-settembre 2020)	76	38	114
Movimenti complessivi	104	49	153

La formazione scissionista di Italia Viva è rimasta organica alla maggioranza, mentre *magna pars* di coloro che hanno abbandonato il gruppo del MoVimento 5 stelle ha contribuito ad allargare le fila dell'opposizione. Questi passaggi, non essendo avvenuti all'atto della formazione del secondo esecutivo Conte, hanno generato non pochi problemi per la tenuta della maggioranza parlamentare che appare autosufficiente alla Camera (Tabella 4), mentre al Senato è legata ai decisivi consensi del gruppo Per le Autonomie (8 componenti, tra cui 2 senatori a vita) e del gruppo Misto (21 componenti, più i 5 di Liberi e Uguali, tra cui 2 senatori a vita) (Tabella 5).

Tabella 4 - Gruppi parlamentari costituiti presso la Camera dei deputati a metà della XVIII legislatura.

Maggioranza Conte II		Opposizione Conte II	
MoVimento 5 stelle	198	Lega	127
Partito Democratico	90	Forza Italia	94
Italia Viva	31	Fratelli d'Italia	33
Liberi e Uguali	11		254/630
	330/630		



tecniche normative

Tabella 5 - Gruppi parlamentari costituiti presso il Senato della Repubblica a metà della XVIII legislatura.

Maggioranza Conte II		Opposizione Conte II	
MoVimento 5 stelle	95	Lega-PSd'Az.	63
Partito Democratico	35	Forza Italia-UDC	55
Italia Viva – PSI	18	Fratelli d'Italia	17
Liberi e Uguali	5	135/315	
153/315			

4. Gruppo(ne) Misto.

Fra i deputati della XVIII legislatura che non hanno dichiarato di appartenere ad alcun gruppo, sono state autorizzate tre componenti politiche interne al gruppo Misto (*ex art. 14, comma 5, reg. Cam.*) per un totale di 40 membri: Minoranze Linguistiche (4 membri), Noi con l'Italia (4) e Liberi e Uguali (14), successivamente divenuto gruppo parlamentare autorizzato in deroga (ai sensi dell'art. 14, comma 2, reg. Cam.), più i non iscritti ad alcuna componente (18). Parallelamente, al Senato della Repubblica sono state ammesse altrettante componenti politiche interne al gruppo Misto per un totale di 12 membri: Liberi e Uguali (4 membri), Partito Socialista Italiano-Movimento Associativo Italiani all'Estero (3) e Più Europa con Emma Bonino (1), oltre ai non iscritti ad alcuna componente (4). Attualmente, però, il Misto è diventato il quinto gruppo parlamentare più consistente alla Camera, laddove si sommano 46 membri (Tabella 6) e il quarto al Senato che ne conta 26 (Tabella 7), distribuiti – rispettivamente – in cinque e quattro componenti.

Tabella 6 - Componenti del gruppo Misto presso la Camera dei Deputati a metà della XVIII legislatura.

Componente	Numero membri
Liberi e Uguali	14
Centro democratico-Radicali italiani-+Europa	3
Civica Popolare-AP-PSI-Area Civica	cessata
MAIE - Movimento Associativo Italiani all'Estero-Sogno Italia	cessata
MAIE - Movimento Associativo Italiani all'Estero	3
Minoranze linguistiche	4
Cambiamo!-10 Volte Meglio	Cessata
Noi con l'Italia-USEI-Cambiamo!-Alleanza di centro	12
Popolo protagonista - Alternativa popolare	3
Non iscritti ad alcuna componente politica	21
Totale	46



tecniche normative

Tabella 7 - Componenti del gruppo Misto presso il Senato della Repubblica a metà della XVIII legislatura.

Componente	Numero Membri
Liberi e Uguali	5
PSI-MAIE-USEI	Cessata
Più Europa con Emma Bonino	1
USEI	Cessata
MAIE	2
PSI	Cessata
IDEA e CAMBIAMO	3
Non iscritti ad alcuna componente politica	15
Totale	26

Non può che destare stupore la lettura di un così ampio numero di componenti politiche sciolte, talvolta in circostanze poco chiare⁵, per effetto delle disposizioni regolamentari che a Montecitorio prevedono che possano essere formate componenti all'interno del gruppo Misto anche con una consistenza inferiore a dieci membri, purché vi aderiscano deputati, in numero non minore di tre, i quali rappresentino un partito o movimento politico, la cui esistenza, alla data di svolgimento delle elezioni per la Camera dei deputati, risulti in forza di elementi certi e inequivoci, e che abbia presentato, anche congiuntamente con altri, liste di candidati ovvero candidature nei collegi uninominali. Un'unica componente politica all'interno del gruppo Misto può essere altresì costituita da deputati, in numero non inferiore a tre, appartenenti a minoranze linguistiche tutelate dalla Costituzione e individuate dalla legge, i quali siano stati eletti, sulla base o in collegamento con liste che di esse siano espressione, nelle zone in cui tali minoranze sono tutelate. Invece, a Palazzo Madama il regolamento (v. art. 156-bis, comma 1, reg. Sen.) legittima la possibilità di esistenza di una componente politica dentro al gruppo Misto, anche se formata da un unico membro, il quale detiene lo *ius vitae ac necis* sulla componente stessa.

5. La fuga verso altri mandati e l'incognita delle elezioni suppletive.

L'irresistibile attrazione verso altre assemblee elettive ha prodotto una sorta di "fuga" dei parlamentari eletti nella corrente legislatura, intenti a riversarsi innanzitutto verso le realtà regionali. Ben quattro deputati (Fedriga, Fugatti, Santelli e – da pochi giorni – Acquaroli) e tre senatori (Marsilio, Solinas e Tesei) sono divenuti Presidente di Regione o di Provincia autonoma, nonché assessori regionali (sen. Magoni e on. Giannetta), consiglieri regionali (on. Zanutelli) o di provincia autonoma (on. Segnana). Altra causa di interruzione del mandato per incompatibilità si registra in

⁵ Si rinvia a S. CURRERI, *Il gruppo politico etero-costituito ed etero-sciolto (le oscure vicende di "Cambiamo! 10 volte meglio")*, in *la costituzione.info*, 2020; ID., *Una nuova componente politica etero-costituita: il caso di Popolo Protagonista-Alternativa Popolare*, in *la costituzione.info*, 2020; G. MAESTRI, *Componenti del gruppo misto fatte nascere e morire dall'esterno: come ci siamo arrivati?*, in *la costituzione.info*, 2020;



tecniche normative

favore delle istituzioni europee, tra gli eletti a Strasburgo (on. Fidanza, sen. Bonfrisco e sen. Stancanelli) e per il componente italiano nominato all'interno della Commissione europea (on. Gentiloni). Infine, è di provenienza parlamentare, anche in questa legislatura⁶, il Vicepresidente del Consiglio Superiore della Magistratura (on. Ermini). La variazione della composizione delle Camere è altresì mutata per due dimissioni volontarie (on. Mura e on. Crosetto), tre annullamenti (on. De Carlo, sen. Papaevangelio e on. Patriarca) e quattro decessi (on. Nanni, sen. Ortolani, sen. Bogo Deledda e sen. Bertacco).

Per effetto di tali sostituzioni, si sono realizzati nuovi equilibri fra i gruppi con l'attuale maggioranza che ha perso tre elementi fra i 5 stelle, ma ne ha guadagnato uno con il Partito Democratico e l'opposizione che aggiunge due eletti con la Lega e uno con Forza Italia, ma vede Fratelli d'Italia perderne due, con un nuovo ingresso nel gruppo Misto. Le oscillazioni sono in parte dovute ai collegi uninominali previsti nella misura del 37% dall'ultima legge elettorale, il c.d. *Rosatellum-bis*, per la cui surroga è prevista un'elezione suppletiva⁷. La volatilità dei suffragi elettorali ha palesato risultati elettorali diametralmente diversi tra un anno e l'altro (v. il confronto fra l'esito delle elezioni politiche del 2018 e di quelle europee del 2019), i quali si riflettono anche nel piccolo osservatorio offerto dalle elezioni suppletive che nella prima metà della XVIII legislatura ammontano a otto⁸.

6. Dall'acme della mobilità parlamentare al fallimento della novella regolamentare.

L'ampia mobilità parlamentare finora registrata appare di poco conto in rapporto al *record* che si è determinato nella XVII legislatura (Tabella 8).

Tabella 8 - Confronto della mobilità parlamentare a metà della XVII e della XVIII legislatura.

Periodo	Movimenti
XVII legislatura (marzo 2013-settembre 2015)	147 Camera + 150 Senato = 297
XVIII legislatura (marzo 2018-settembre 2020)	104 Camera + 49 Senato = 153

Poco prima dello scioglimento delle Camere nel 2018, risultavano esistenti 11 gruppi alla Camera (originariamente 8) e 12 al Senato (originariamente 7) per effetto di un transfughismo senza pari. Nell'Aula del Senato, spesso ancorata a flebili numeri a sostegno della tenuta della maggioranza, si

⁶ In continuità con i predecessori Nicola Mancino (2006-2010), dimessosi dal Senato, Michele Vietti (2010-2014) e Giovanni Legnini (2014-2018), dimessisi dalla Camera.

⁷ Sul sistema elettorale introdotto dalla legge 3 novembre 2017, n. 165, v. L. TRUCCO, *Elezioni politiche 2018: come funziona il Rosatellum bis. Il sistema elettorale spiegato dagli Esperti*, in P. COSTANZO, A. RUGGERI, L. TRUCCO (a cura di), *Gli speciali*, in *Giurisprudenza italiana*, 2018.

⁸ Per la Camera dei deputati, le suppletive si sono svolte il 20 gennaio 2019 per il collegio Sardegna 01, il 26 maggio 2019 per il collegio Trentino-Alto Adige 04 e Trentino-Alto Adige 06, l'1 marzo 2020 per il collegio Lazio 01, mentre per il Senato della Repubblica si sono tenute tali elezioni il 23 febbraio 2020 per il collegio Campania 07, l'8 marzo 2020 per il collegio Umbria 02, il 20-21 settembre 2020 per il collegio Sardegna 03 e Veneto 09.



tecniche normative

era determinata fra i principali partiti un'unità di intenti nel procedere a una riforma regolamentare che contenesse, tra le altre, norme volte a scoraggiare o impedire modificazioni nella composizione dei gruppi⁹. Successivamente al lavoro di un comitato ristretto in seno alla Giunta per il regolamento, il testo venne approvato dall'Aula nella seduta del 20 dicembre 2017.

La novella, entrata in vigore a partire dalla corrente legislatura, prevede un ulteriore requisito per la formazione dei gruppi parlamentari: al già presente criterio quantitativo, se ne affianca uno qualitativo. Infatti, affinché un gruppo possa costituirsi, oltre alla necessità di almeno dieci senatori, esso deve rappresentare un partito o movimento politico, anche risultante dall'aggregazione di più partiti o movimenti politici, che abbia presentato alle elezioni del Senato propri candidati con lo stesso contrassegno, conseguendo l'elezione di senatori. In continuità con la *ratio* dell'intervento, vengono aboliti i gruppi "autorizzati", ammettendo un'eccezione solo per le minoranze linguistiche, con l'introduzione del divieto di formare nuovi gruppi in corso di legislatura, a meno che non risultino dall'unione di gruppi già costituiti. Infine, in caso di variazione di gruppo, viene prevista la decadenza dalle cariche di Presidenti e membri dell'Ufficio di Presidenza delle Commissioni e da quelle di Vicepresidente o Segretario d'Assemblea.

Ciononostante, alla prima applicazione è prevalsa un'interpretazione estensiva al punto tale da vanificare l'intento del legislatore di contrastare il transfughismo attraverso integrazioni regolamentari. Infatti, quando il Partito Democratico è stato oggetto della scissione, per la neonata Italia Viva è stato sufficiente unire la propria denominazione a quella del Partito Socialista Italiano che fino a quel momento godeva di un solo rappresentante all'interno di una componente politica del gruppo Misto. Questi, il sen. Nencini, aveva conquistato il proprio seggio vincendo il collegio uninominale nel quale era candidato, mentre la sua lista di appartenenza "Insieme-Europa", cartello elettorale federativo dei raffigurati simboli del Partito Socialista Italiano, dei Verdi e di Area Civica, non aveva conseguito alcuna rappresentanza in termini di seggi nei collegi plurinominali. Ciò è bastato a permettere la creazione di un nuovo gruppo in corso di legislatura e, di conseguenza, ritenere fallita la volontà senatoriale di creare un'identità fra i contrassegni presenti sulla scheda elettorale e quelli rappresentabili in Parlamento. La prassi applicativa "a maglie larghe" ha dunque manifestato il suo carattere *contra regulamentum* e, restando in vigore, prospetta più di un dubbio di illegittimità costituzionale e il rischio di una futura disomogenea attuazione¹⁰.

7. Considerazioni conclusive.

In prima battuta, occorre sottolineare come nella XVIII legislatura sul numero dei "cambi di casacca" abbia largamente inciso l'ennesima scissione avvenuta all'interno di uno dei principali gruppi politici: il Partito Democratico, presente sia alla Camera (18,76%, elezioni 2018) che al

⁹ Della necessaria «*introduzione di stringenti norme "antiframmentazione"*» parla la relazione introduttiva alla modifica regolamentare contenuta in XVII Legislatura, Senato della Repubblica, Doc. II, n. 38, p. 3.

¹⁰ Di «*irregolarità della costituzione del Gruppo "Italia Viva-P.S.I."*», nonché di un «*imbarazzante silenzio a Palazzo Madama sul dipanarsi della vicenda*» scrive M. PODETTA, *La nuova disciplina dei gruppi al senato tra demagogia riformista, dubbi costituzionali e distorsioni applicative*, in *costituzionalismo.it*, fasc. 1, 2020, pp. 207 s.



tecniche normative

Senato (19,14%, elezioni 2018). Quest'ultimo ha infatti perso la costola rappresentata dagli eletti più prossimi all'ex segretario Matteo Renzi, il quale ha dato origine a Italia Viva all'indomani del giuramento del Governo Conte II, ribadendo l'esistenza di partiti a vocazione *leaderistica*¹¹. Per quanto numericamente rilevante, tale scissione non ha comunque assunto le proporzioni della spaccatura interna al Popolo della Libertà, lacerato nel 2013 fra Nuovo Centrodestra a sostegno della maggioranza di governo e la rinascita di Forza Italia destinata a occupare i banchi dell'opposizione.

In seconda istanza, permane la quota fisiologica di abbandono – spontaneo o spintaneo – di un gruppo da parte del singolo eletto, come accaduto senza soluzione di continuità fra le ultime due legislature all'interno del MoVimento 5 stelle, a causa di un lamentato mancato rispetto delle regole interne. Ciò ha contribuito a un considerevole passaggio di eletti durante l'attuale legislatura, in particolar modo perché la debolezza dei partiti o dei movimenti politici è tale da non rappresentare alcun argine alle autonome scelte del parlamentare.

Per quanto differenziabile a seconda delle stagioni politiche, il transfughismo parlamentare rappresenta una costante degli eletti nelle Camere¹². Nonostante l'abbandono del sistema proporzionale avesse il proposito di eleggere un Parlamento garanzia di stabilità per le maggioranze e, di riflesso, per i governi, il sistema maggioritario è stato inaugurato dal “ribaltone” con cui l'allora Lega Nord tolse l'appoggio al primo esecutivo Berlusconi. In seguito, il trasformismo è divenuto oggetto delle indagini della magistratura su taluni eletti accusati di aver barattato l'indipendenza del proprio seggio con la possibilità di ostacolare o rafforzare la maggioranza di governo *pro tempore*.

Di alcun effetto deterrente sono risultate le contestate previsioni contenute nei regolamenti dei gruppi parlamentari del Movimento 5 Stelle che, sia alla Camera che al Senato, prevedono per chi abbandona il gruppo “a causa di espulsione, ovvero abbandono volontario, ovvero dimissioni determinate da dissenso politico” l'obbligo di corrispondere il pagamento di una penale di 100.000,00 euro entro dieci giorni dalla data di accadimento di uno dei fatti sopra indicati. Altresì, gli stessi pentastellati non sembrano più intenzionati a dar seguito alla revisione costituzionale dell'art. 67 Cost., che, assecondando il programma elettorale, avevano inserito nel “contratto per il governo del cambiamento” nella ricerca di un vincolo al mandato parlamentare quale soluzione al problema del transfughismo¹³.

¹¹ Così U. RONGA, *Partiti personali e vicende dei gruppi parlamentari nell'esperienza recente. Contributo allo studio della XVII e della XVIII Legislatura*, in *federalismi.it*, n. 12, 2020, «lo studio dell'esperienza più recente, infatti, mostra un modello di partito nuovo, di tipo «personale», incentivato da tecniche di investitura diretta, il cui tratto caratterizzante è dato dal dominio del *leader* e dalla riduzione, in organizzazione servente a esso, degli apparati tradizionali del partito medesimo.

¹² Durante il periodo del Regno erano all'ordine del giorno i passaggi dalla destra alla sinistra storica e viceversa, tra i più celebri quello di D'Annunzio nel 1900, mentre nel corso del periodo repubblicano si è passati dal tasso di mobilità parlamentare del 7% in epoca proporzionale a quello attuale che segna quasi un raddoppio della cifra.

¹³ Al punto 20 del “contratto per il governo del cambiamento” si può leggere: «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



tecniche normative

A un primo giudizio, restano ininfluenti le novelle intervenute nel regolamento del Senato al fine di scongiurare la frammentazione interna ai gruppi parlamentari. Tuttavia, nel caso in cui la Camera dei deputati procedesse a risolvere questa «asimmetria particolarmente vistosa»¹⁴, in sede interpretativa si potrebbe giungere a una lettura meno aperta di disposizioni “anti-voltagabbana” volute dai membri di entrambi i rami del Parlamento.

A parere di chi scrive, un reale cambiamento potrebbe più realisticamente essere approntato mediante la valorizzazione dell'appartenenza dell'eletto a un gruppo parlamentare, così come avviene in sede europea; esserne parte dovrebbe rappresentare *condicio sine qua non* per l'assegnazione di posti chiave nelle strutture politiche e organizzative del Parlamento, nonché per ricevere più elevati finanziamenti per il personale e le attività parlamentari. Benché permarrrebbe l'anello debole della catena, ovverosia l'assenza di una regolamentazione dei partiti, realmente attuativa dell'art. 49 Cost., sulla quale la dottrina ha speso invano fiumi di inchiostro¹⁵. Di conseguenza, non esiste una classe dirigente del Paese, ormai da tempo non più in grado di essere forgiata dai partiti, i quali volgono sempre maggiormente lo sguardo verso altre istituzioni per individuare candidati che risultino adeguatamente preparati e sufficientemente in grado di raccogliere un effimero consenso.

della Costituzione portoghese o dalla disciplina dei gruppi parlamentari in Spagna». Più opportunamente, secondo F. PASTORE, *Dal programma al contratto di governo*, in *Consulta OnLine*, Liber amicorum per Pasquale Costanzo, 2019, «Il vincolo di mandato che si continua a chiedere, quindi, non è quello tra parlamentari ed elettori ma, piuttosto, quello tra parlamentari e dirigenti del movimento politico di appartenenza».

¹⁴ Criticamente, N. LUPO, *La riforma del (solo) regolamento del Senato alla fine della XVII legislatura*, in *Forum di Quaderni costituzionali*, 2018, p. 2; successivamente divenuto ID., *Le nuove regole sui gruppi (ma solo al Senato)*, in *Quaderni costituzionali*, n. 1, 2018, pp. 178 ss.

¹⁵ Senza poter richiamare in questa sede la sterminata letteratura presente sul tema, si menzionano, *ex multis*, F. LANCHESTER, *Il problema del partito politico: regolare gli sregolati*, in *Quaderni costituzionali*, 1988, fasc. 3, pp. 437-458; L. ELIA, *Per una legge sui partiti*, in *Studi in memoria di Franco Piga*, Giuffrè, 1992, I, pp. 407-416; A. BARBERA, *La regolamentazione dei partiti: un tema da riprendere*, in *Quaderni costituzionali*, n. 2, 2006, pp. 323-325; E. CHELI, *Per una legge-quadro sui partiti politici*, in ID., *Nata per unire. La Costituzione italiana tra storia e politica*, Il Mulino, 2012, p. 182.