



14 LUGLIO 2021

Una nuova stagione per gli intergruppi  
parlamentari tra rimescolamento  
politico e *next generation EU*

di Luca Bartolucci

Assegnista di ricerca in Istituzioni di diritto pubblico  
LUISS Guido Carli



# Una nuova stagione per gli intergruppi parlamentari tra rimescolamento politico e *next generation EU*\*

**di Luca Bartolucci**

Assegnista di ricerca in Istituzioni di diritto pubblico  
LUISS Guido Carli

**Abstract [It]:** Il contributo esamina il fenomeno degli intergruppi parlamentari. In particolare, dopo una breve ricostruzione della disciplina degli intergruppi in prospettiva comparata, si analizza il fenomeno nella XVII legislatura, per poi concentrarsi su due intergruppi di recente costituzione: quello “politico” tra M5S, PD e LeU e quello dal nome “Next Generation Italia”.

**Abstract [En]:** The paper examines the phenomenon of parliamentary intergroups. In particular, after a brief reconstruction of the discipline of intergroups in a comparative perspective, the phenomenon is analyzed in the seventeenth legislature, to then focus on two recently established intergroups: the "political" one between M5S, PD and LeU and the one called "Next Generation Italia".

**Parole chiave:** Intergruppi parlamentari; next generation Italia; next generation EU; Parlamento europeo; rappresentanza

**Keywords:** Parliamentary groups; next generation Italy; next generation EU; European Parliament; representation

**Sommario:** 1. Premessa. 2. Gli intergruppi parlamentari in prospettiva comparata: a Westminster e, soprattutto, nel Parlamento europeo. 3. Un’analisi degli intergruppi parlamentari nella XVII legislatura (2013-2018). 4. M5S, PD e LeU: un intergruppo di (futura ed eventuale) “coalizione”? 5. L’intergruppo “Next Generation Italia”. 6. Qualche considerazione conclusiva.

## 1. Premessa

L’attualità politico-istituzionale, nelle ultime settimane, ha portato alla ribalta un fenomeno assai oscuro del diritto pubblico e parlamentare italiano, e di cui anche la dottrina si è occupata ben poco: quello degli intergruppi parlamentari.

Gli intergruppi parlamentari sono, infatti, una realtà poco conosciuta, anche a causa – probabilmente – della loro natura: si tratta di libere associazioni di parlamentari, e non di organi formali, che condividono un interesse comune e si uniscono per raggiungere un obiettivo. Sono spesso *bipartisan*, transpartitici e in genere composti sia da deputati sia da senatori. In Italia, tuttavia, tale fenomeno non è regolato in nessun modo: infatti, l’istituzione e l’attività degli intergruppi parlamentari non costituiscono oggetto di alcuna

---

\* Articolo sottoposto a referaggio.

disciplina, né regolamentare né legislativa e, pertanto, il fenomeno ha carattere del tutto spontaneo e informale<sup>1</sup>.

Quest'ultima considerazione, peraltro, è vera in relazione al Parlamento italiano; altrove, invece, il fenomeno è conosciuto e regolato. Ad esempio, a Westminster gli intergruppi sono regolati sin dal 1984 e il regolamento del Parlamento europeo (art. 35) stabilisce che “i singoli deputati possono costituire intergruppi o altri raggruppamenti non ufficiali di deputati al fine di svolgere scambi informali di opinioni su argomenti specifici tra diversi gruppi politici, con la partecipazione di membri di commissioni parlamentari diverse, e per promuovere i contatti fra i deputati e la società civile”.

Se, per alcuni, il “proliferare dei c.d. intergruppi parlamentari nel Parlamento italiano può essere considerato un fenomeno strettamente correlato alle evoluzioni delle modalità della mediazione politica e del compromesso parlamentare”<sup>2</sup>, si può – ‘volando più bassi’ – leggere la nuova stagione di intergruppi parlamentari in virtù del legame a vicende contingenti, quali la crisi pandemica e alcune delle sue conseguenze politico-istituzionali.

Infatti, due intergruppi di recente costituzione sono balzati agli onori delle cronache, seppure per diverse ragioni: il primo è l'intergruppo tra Movimento 5 Stelle, Partito Democratico e Liberi e Uguali, nato in Senato il 16 febbraio 2021. Il secondo, dal nome “*Next Generation Italia*”, è nato il 24 marzo 2021 con lo scopo di affrontare l'emergenza giovanile. Si tratta, come si può facilmente capire, di due esperienze totalmente diverse, sia per intenti che per strumenti. Mentre il secondo, peraltro, è in qualche modo in linea con gli intergruppi parlamentari che si sono conosciuti finora in Italia, il primo è una totale novità – in prospettiva, anche di una qualche rilevanza – sebbene paia essere fallito dopo poco tempo dalla sua nascita (forse anche a causa della non riuscita del progetto, la stessa strada non è stata seguita dai gruppi parlamentari di centro-destra, sebbene ci sia stata comunque qualche proposta in tal senso<sup>3</sup>).

Si tratta di due intergruppi in modi diversi legati a due delle principali questioni che caratterizzano attualmente la vita politica italiana: in primo luogo, alle risorse del *Next generation EU* e, con queste, la questione intergenerazionale e del debito pubblico<sup>4</sup> e, in secondo luogo, alla configurazione dell'offerta politica e al suo rimescolamento ad opera dello scossone avuto con la nascita del Governo di Mario

---

<sup>1</sup> E. LEVI, R.D. MARIANI, E. PAPARELLA, *Intergruppi parlamentari, rappresentanza fluida e recenti evoluzioni del parlamentarismo*, in *Costituzionalismo.it*, n. 2, 2017, p. 128.

<sup>2</sup> E. LEVI, R.D. MARIANI, E. PAPARELLA, *Intergruppi parlamentari*, cit., p. 121 s.; sul punto v. anche ID., *Verso un Parlamento fluido? Il fenomeno degli intergruppi parlamentari*, in *Menabò di Etica e Economia*, 31 gennaio 2017.

<sup>3</sup> *La Russa: “Il partito unico? No, la gente ci vuole compatti ma ognuno con la propria identità”*, in *www.secoloditalia.it*, 14 giugno 2021, dove si propone la creazione di un intergruppo Lega-Fi-Fdi-Coraggio Italia, con l'obiettivo di coordinare l'attività parlamentare, limitatamente ai punti del programma di centrodestra.

<sup>4</sup> Sul punto, sia consentito un rinvio a L. BARTOLUCCI, *La sostenibilità del debito pubblico in Costituzione. Procedure euro-nazionali di bilancio e responsabilità verso le generazioni future*, Padova, 2020.

Draghi<sup>5</sup>. Si tratta di due temi entrambi derivanti, in modi diversi, dalla crisi pandemica iniziata nel 2020 e proseguita nel 2021: infatti, a livello dell'Unione europea si è reagito a tale crisi con una serie di nuovi strumenti, il principale dei quali è proprio il *Next Generation EU*<sup>6</sup>. Quest'ultimo – e in particolare la redazione del Piano Nazionale di Ripresa e Resilienza italiano e la *governance* per l'attuazione del Piano<sup>7</sup> – oltre ad essere l'argomento centrale di discussione politico-giuridica in mezza Europa<sup>8</sup>, è stato anche uno dei motivi alla base della crisi del Governo Conte II, innescata dalle rimostranze di Italia Viva. Ecco, dunque, come anche il sorgere dei due intergruppi appaia in qualche modo legato e costituisca un'ennesima dimostrazione di come le dinamiche dell'Unione europea influiscano prepotentemente sulle forme di governo nazionali e sulle dinamiche di queste ultime, e non da oggi<sup>9</sup>.

<sup>5</sup> Cfr., sulla natura tecnica di tale esecutivo, N. LUPO, *Un governo 'tecnico-politico'? Sulle costanti nel modello dei governi 'tecnici', alla luce della formazione del governo Draghi*, in *Federalismi.it*, 24 marzo 2021. *Contra* S. CECCANTI, *Draghi è un politico. E i governi tecnici non esistono*, in *www.libertaeguale.it*, 25 febbraio 2021.

<sup>6</sup> Sia consentito un rinvio a L. BARTOLUCCI, *Le reazioni economico-finanziarie all'emergenza Covid-19 tra Roma, Bruxelles e Francoforte (e Karlsruhe)*, in *Rivista trimestrale di diritto dell'economia*, n. 1, 2021, p. 154 s.

<sup>7</sup> V., per quanto riguarda l'Italia, il decreto-legge 31 maggio 2021, n. 77, recante “*Governance del Piano nazionale di ripresa e resilienza e prime misure di rafforzamento delle strutture amministrative e di accelerazione e snellimento delle procedure*”, che si può considerare come il primo provvedimento di attuazione del PNRR e nel quale si delinea il sistema di *governance* del Piano.

<sup>8</sup> Tra il 25 e il 26 marzo 2021, dopo che *Bundestag* e *Bundesrat* hanno ratificato il provvedimento che consente di alzare il tetto delle risorse proprie del bilancio UE (rispettivamente, con una maggioranza di oltre due terzi e all'unanimità), il *Bundesverfassungsgericht* ha congelato l'adozione del provvedimento, sospendendo la promulgazione da parte del Presidente della Repubblica. Si prevedeva, già dopo questa sospensione, che il tutto si sarebbe risolto, “come avvenuto per il MES e i precedenti fondi salva-stati, in un riequilibrio in favore del Bundestag (la Camera elettiva, con il “potere della borsa”) dei poteri esercitabili dal Governo tedesco in seno al Consiglio UE e/o al Consiglio europeo”. In questi termini A. Guazzarotti, *Germania e Next Generation EU: più che la Corte costituzionale, preoccupano i membri tedeschi della BCE*, in *LaCostituzione.info*, 28 marzo 2021. Dopo circa un mese, il 21 aprile 2021, la Corte tedesca si è pronunciata respingendo il ricorso urgente, sebbene nell'*Order of 15 April 2021*, 2 BvR 547/21 ([https://www.bundesverfassungsgericht.de/SharedDocs/Pressemitteilungen/EN/2021/bvg21-029.html;jsessionid=7626707F6086FBA8A49656B06EF858AE.1\\_cid386](https://www.bundesverfassungsgericht.de/SharedDocs/Pressemitteilungen/EN/2021/bvg21-029.html;jsessionid=7626707F6086FBA8A49656B06EF858AE.1_cid386)) non manchi qualche motivo di preoccupazione per il futuro dell'integrazione europea. Cfr. G.L. TOSATO, *Via libera da Karlsruhe: rimossi gli ostacoli a Next Generation EU*, in *Affariinternazionali.it*, 22 aprile 2021.

<sup>9</sup> Solo per stare agli esempi più eclatanti dell'ultimo decennio, si pensi, in primo luogo, alla lettera firmata dal presidente della BCE Trichet e dal governatore della Banca d'Italia Draghi (già designato quale successore) e inviata il 5 agosto 2011 al Governo Berlusconi per sollecitare l'adozione di puntuali misure volte a ristabilire con urgenza la fiducia nei titoli italiani. Sul punto cfr., almeno, Cfr., sul punto, G. NAPOLITANO, *La crisi del debito sovrano e il rafforzamento della governance economica europea*, in *Uscire dalla crisi. Politiche pubbliche e trasformazioni istituzionali*, a cura di Id., Bologna, 2012, p. 383 s. Se qualcuno (G. GRASSO, *Il costituzionalismo della crisi. Uno studio sui limiti del potere e sulla sua legittimazione al tempo della globalizzazione*, Napoli, 2012, p. 82 s.) ha visto in quella missiva l'avvenuto passaggio del potere di indirizzo politico, nel campo della politica economica, dagli organi politici nazionali, eletti in forma democratica, ad un organo tecnico, quale la BCE, non manca chi, al contrario (N. LUPO, *I 'governi tecnici'. Gli esecutivi Ciampi, Dini e Monti nel difficile equilibrio tra tecnica e politica*, in *Rass. parl.*, n. 1, 2015, spec. p. 105) rileva che il contenuto della lettera non è frutto di una attività ‘creativa’ dei due sottoscrittori, ma si tratta delle stesse misure che il Governo e la maggioranza si erano impegnati ad adottare da tempo e che non erano state ancora implementate, perlopiù a causa delle fratture esistenti all'interno della maggioranza.

In secondo luogo, si pensi al c.d. “caso Savona”, quando il Presidente della Repubblica ha dichiarato di non condividere il nome proposto da Giuseppe Conte come Ministro dell'economia, a causa delle idee euroscettiche dello stesso. Sul punto cfr., tra i tanti, A. SPADARO, *L'evoluzione della forma di governo italiana: dal parlamentarismo rigido e razionalizzato al parlamentarismo flessibile, con supplenza presidenziale*, in *Forum dei Quad. Cost.*, 17/09/2018, spec. pp. 28 s.; O. CHESSA, *Nomina del primo ministro e nomina dei ministri: quali sono le differenze?*, in *LaCostituzione.info*, 27/05/2018; C. CARUSO, *Mattarella e il veto presidenziale: quando la Costituzione resta in silenzio*, in *LaCostituzione.info*, 29/05/2018; R. BIN, *Mattarella non poteva, ma*

Prima di analizzare i due intergruppi nati di recente, tuttavia, sembra utile un inquadramento teorico del fenomeno, nonché delle sue origini e funzioni, anche nella prospettiva comparatistica. In particolare, come ricordato poc'anzi, nel Regno Unito e, soprattutto, nell'ambito del Parlamento europeo, il fenomeno degli intergruppi non solo è estremamente vitale, ma è anche disciplinato dal regolamento parlamentare. Si tratta probabilmente di un riflesso del fatto che il fenomeno della rappresentanza di interessi è regolamentata nell'ordinamento europeo: considerazione, quest'ultima, dalla quale si possono trarre spunti utili per una riflessione sulle ragioni della mancanza di regolazione del fenomeno nell'ordinamento italiano.

Inoltre, si tenterà una analisi anche empirica degli intergruppi parlamentari nella XVII legislatura (2013-2018), per verificare le forme di pubblicità e consistenza di questi ultimi nell'ultima legislatura giunta a termine, cercando di mettere in relazione i dati raccolti ad alcune riflessioni, di taglio più generale, sul fenomeno stesso.

## **2. Gli intergruppi parlamentari in prospettiva comparata: a Westminster e, soprattutto, nel Parlamento europeo**

Posto che l'istituzione e l'attività degli intergruppi parlamentari non costituiscono – in Italia – oggetto di alcuna disciplina, né regolamentare né legislativa, non sembra potersi parlare propriamente di fenomeno giuridico, anche se si svolge proprio nel cuore stesso dell'organo che detiene il potere legislativo. A conferma del carattere eminentemente politico del fenomeno (espressione – se si vuole – di quel policentrismo parlamentare di cui ha parlato la migliore dottrina<sup>10</sup>), si pensi che il tema degli intergruppi

---

doveva rifiutare la nomina, in *LaCostituzione.info*, 29/05/2018; S. CURRERI, *Le ragioni di Mattarella nel rifiutare quella nomina, ma lo ha fatto nella sede sbagliata*, in *LaCostituzione.info*, 29/05/2018; L. TRUCCO, *La “non nomina” di un ministro nell'epoca dei social*, in *LaCostituzione.info*, 10/06/2018; R. BIN, *A mente fredda. I poteri del Presidente della Repubblica e l'importanza delle prassi*, in *LaCostituzione.info*, 14/06/2018; E. CHELI, *Natura giuridica del potere di nomina dei Ministri*, in *Quad. Cost.*, n. 3, 2018, p. 671 s.; V. ONIDA, *In regime parlamentare la scelta dei Ministri fa parte dell'indirizzo politico del nuovo Governo*, in *Quad. Cost.*, n. 3, 2018, p. 674 s.

In terzo luogo, si pensi alla nascita dello stesso Governo Conte II, legata a doppio filo alle elezioni europee. Come si è argutamente rilevato, la crisi di governo che si è verificata nell'agosto 2019, con il passaggio di consegne tra il governo Conte 1 e il governo Conte 2, sembra trarre le sue origini proprio dall'intreccio tra la forma di governo italiana e quella europea: intreccio divenuto assai problematico dopo il risultato delle elezioni europee del maggio 2019, che hanno registrato “un indiscusso successo della Lega a livello nazionale, ma anche la sua sconfitta su scala europea, visto che le forze euroscettiche non sono state in grado di divenire determinanti; e dopo il voto su Ursula von der Leyen quale Presidente della Commissione europea, nel quale si è prodotta una assai significativa spaccatura tra Lega e Movimento 5 Stelle. Una sorta di corto-circuito, insomma, tra forma di governo italiana e forma di governo europea”. In questi termini N. LUPO, *L'intreccio delle forme di governo, tra Roma e Bruxelles: a proposito della crisi di governo di agosto 2019*, in *Federalismi.it*, 12 ottobre 2020, p. 2.

<sup>10</sup> A. MANZELLA, *Il Parlamento*, Bologna, 2003, p. 111.

non è neppure trattato nei manuali di diritto parlamentare<sup>11</sup>, né tantomeno in quelli di diritto pubblico o costituzionale.

Al contrario, in altre esperienze parlamentari il fenomeno è conosciuto e regolato. A Westminster, ad esempio, gli intergruppi sono regolati sin dal 1984: devono essere iscritti ad un registro e indicare lo scopo del gruppo, i responsabili, i componenti, la loro attività principale e, soprattutto, ogni contributo economico che ricevono da soggetti esterni al Parlamento. Si tratta dei c.d. *All-Party Parliamentary Groups* (APPGs) che, secondo la *Guide to the Rules on the APPGs*, la quale regola l'affiliazione, le riunioni, le pubblicazioni e il finanziamento, sono associazioni di membri di entrambe le Camere che condividono un particolare argomento d'interesse<sup>12</sup>.

Tale regolazione è avvenuta perché questi intergruppi sono divenuti lo strumento principale di rappresentanza delle lobby all'interno del Parlamento: in questo modo i gruppi di pressione riescono, infatti, ad aggregare parlamentari di maggioranza e di opposizione intorno a un interesse comune. Nel *Register of All-Party Parliamentary Groups*, che ne spiega la natura<sup>13</sup> e individua centinaia di gruppi interparlamentari (divisi tra "Country groups" e "Subject Groups"), si riporta il nome dell'intergruppo, lo scopo, i membri e i contatti dello stesso.

Anche nel Parlamento svizzero esistono molti intergruppi parlamentari (attualmente, se ne contano quasi 150<sup>14</sup>). La Legge federale sull'Assemblea federale (Legge sul Parlamento, LParl) del 13 dicembre 2002, dedica il capitolo 6 agli intergruppi parlamentari. In particolare, l'art. 63 stabilisce che i parlamentari che si interessano a un dato settore possono riunirsi in intergruppi parlamentari e che gli intergruppi devono essere aperti a tutti i parlamentari. Gli intergruppi devono annunciare la propria costituzione e i propri membri ai Servizi del Parlamento, i quali tengono un registro pubblico degli intergruppi. Inoltre, si prevede che gli intergruppi ottengano agevolazioni amministrative e sale di riunione per i loro lavori, pur non potendo agire in nome dell'Assemblea federale.

---

<sup>11</sup> Non se ne parla, ad esempio, in A. MANZELLA, cit., né in L. GIANNITI e N. LUPO, *Corso di diritto parlamentare*, Bologna, 2018.

<sup>12</sup> E. LEVI, R.D. MARIANI, E. PAPARELLA, *Intergruppi parlamentari*, cit., p. 138.

<sup>13</sup> Cfr. *Register of All-Party Parliamentary Groups*, in *Publications.parliament.uk*, 10 marzo 2021, p. 3: "An All-Party Parliamentary Group (APPG) consists of Members of both Houses who join together to pursue a particular topic or interest. In order to use the title All-Party Parliamentary Group, a Group must be open to all Members of both Houses, regardless of party affiliation, and must satisfy the rules agreed by the House for All-Party Parliamentary Groups. The Register of All-Party Parliamentary Groups, which is maintained by the Parliamentary Commissioner for Standards, is a definitive list of such groups. It contains the financial and other information about Groups which the House has decided should be published. The Register is published on the parliamentary website and updated approximately every six weeks. All-Party Parliamentary Groups cover a diverse range of subjects and are established for a rich variety of purposes. They provide a valuable opportunity for parliamentarians to engage with individuals and organisations outside Parliament who share an interest in the subject matter of their Group. They are not however official parliamentary bodies, and Groups must avoid presenting themselves in a way which leads to their being confused with select committees".

<sup>14</sup> *Assemblea federale: creato intergruppo parlamentare LGBTQ+*, in *www.swissinfo.ch*, 12 giugno 2021.

Nel Parlamento europeo gli intergruppi sono regolati<sup>15</sup>: il regolamento (art. 35) stabilisce che “i singoli deputati possono costituire intergruppi o altri raggruppamenti non ufficiali di deputati al fine di svolgere scambi informali di opinioni su argomenti specifici tra diversi gruppi politici, con la partecipazione di membri di commissioni parlamentari diverse, e per promuovere i contatti fra i deputati e la società civile” (par. 1) e che sono tenuti a presentare una dichiarazione annuale di qualsiasi sostegno, in contanti o in natura (ad esempio, assistenza di segreteria) che, se offerto ai deputati a titolo individuale, avrebbe dovuto essere dichiarato e che gli altri raggruppamenti non ufficiali sono altresì tenuti a dichiarare, entro la fine del mese successivo, ogni sostegno, in contanti o in natura, che i deputati non hanno dichiarato a titolo individuale (par. 4). Inoltre, è anche previsto che “solo i rappresentanti di interessi che sono iscritti nel registro per la trasparenza possono partecipare ad attività di intergruppi o di altri raggruppamenti non ufficiali organizzate presso i locali del Parlamento, ad esempio partecipando a riunioni o eventi di un intergruppo o di un altro raggruppamento non ufficiale, offrendo ad essi il proprio sostegno, o co-organizzando i suoi eventi” (par. 5). Oltre alle previsioni del regolamento, inoltre, vi è una decisione della Conferenza dei Presidenti sulla Regolamentazione relativa alla costituzione degli intergruppi del 16 dicembre 1999<sup>16</sup>

Dato che attestano la volontà di un certo numero di europarlamentari di concentrarsi su temi condivisi, hanno finalità “generalissime (come il famoso “club del coccodrillo”, ispirato da Altiero Spinelli, che ne fu il progenitore, dal 1980, per la riforma delle istituzioni comunitarie) o assai specifiche, al servizio di interessi concreti o chiaramente localizzati (ad esempio, il benessere e salvaguardia degli animali; il Sahara occidentale)”<sup>17</sup>. Giusto per dare un’idea del rilievo quantitativo del fenomeno, si può notare come nella riunione dell’11 dicembre 2019 la Conferenza dei presidenti ha approvato un elenco di 27 intergruppi da costituire nel quadro dell’attuale legislatura<sup>18</sup>.

In generale, il successo degli intergruppi parlamentari nell’ambito del Parlamento europeo si può considerare espressione dell’accentuata forza che i gruppi di pressione hanno assunto in ambito

---

<sup>15</sup> Sul punto, cfr. L. LANDORFF, *Inside European Parliament Politics: Informality, Information and Intergroups*, Cham, 2019, spec. p. 61 s.

<sup>16</sup> Consolidata in data 3 maggio 2004 e modificata dalla Conferenza dei presidenti il 14 febbraio 2008 e il 12 aprile 2012 (e qui reperibile: <https://www.europarl.europa.eu/about-parliament/files/organisation-and-rules/organisation/intergroups/it-rules-governing-the-establishment-of-intergroups.pdf>).

<sup>17</sup> Così N. LUPO e A. MANZELLA, *Parlamento europeo. Una introduzione*, Roma, 2019, pp. 37-38.

<sup>18</sup> Come detto, si spazia dai temi più disparati. Questo l’elenco: Lotta alla corruzione; Antirazzismo e diversità; Intelligenza artificiale e digitale; Biodiversità, caccia, spazio rurale; Cancro; Diritti dei minori; Cristiani in Medio Oriente; Cambiamento climatico, biodiversità e sviluppo sostenibile; Investimenti sostenibili a lungo termine e industria europea competitiva; Sfide demografiche, equilibrio famiglia-lavoro e transizione giovanile; Disabilità; Patrimonio culturale europeo, Cammini di Santiago e altri percorsi culturali europei; Lotta alla povertà; Libertà di religione e tolleranza religiosa; Nuovo Green Deal; LGTBI; Zone rurali, montane e periferiche (RUMRA) e villaggi intelligenti; SEARICA; Cielo e spazio; PMI; Economia sociale; Sindacati; Minoranze tradizionali, comunità nazionali e lingue; Ambiente urbano; Benessere e protezione degli animali; Sahara occidentale; Vino, bevande spiritose e prodotti alimentari.

dell'Unione, dove “si connettono direttamente ai centri di decisione e li condizionano”<sup>19</sup>. Infatti, gli interessi organizzati possono intervenire nella procedura legislativa presso il Parlamento europeo tramite i gruppi e gli intergruppi<sup>20</sup>, e i loro riflessi nelle Commissioni permanenti.

Si tratta, molto probabilmente, della conseguenza del fatto che la trasparenza delle attività di *lobbying*<sup>21</sup> nei confronti del Parlamento europeo è divenuta ancora più centrale nel nuovo scenario istituzionale dopo l'entrata in vigore del Trattato di Lisbona. I gruppi di pressione trovano nell'Unione europea il “luogo” ideale per la loro azione, tanto che Bruxelles è stata definita “*lobbying paradise*”<sup>22</sup>. Il modo in cui si formano le decisioni, infatti, prevede in genere un coinvolgimento anche preventivo degli interessi organizzati<sup>23</sup>. Ci sono, peraltro, altri determinanti fattori che rendono l'Unione europea necessariamente esposta all'azione dei gruppi di pressione<sup>24</sup>. Il diretto coinvolgimento dei gruppi di pressione può essere letto come un ulteriore tentativo di “poter (se non) risolvere (quanto meno) attenuare” il c.d. deficit democratico. In questo senso, la trasparenza delle istituzioni dell'Unione nel loro rapporto coi gruppi di pressione e con gli interessi organizzati sembra riuscire ad interpretare l'esigenza di “contemperare il ruolo sovrano delle istituzioni politiche” e “un pluralismo nell'accesso dei gruppi al momento della consultazione precedente alla assunzione di determinazioni”<sup>25</sup>, fornendo, così, una diversa risposta alla questione del deficit democratico stesso<sup>26</sup>.

Tutti questi fattori contribuiscono a rendere necessario il ruolo dei gruppi di pressione nell'attività dell'Unione europea, configurandosi come strumento per collegare le istituzioni dell'Unione alle società

---

<sup>19</sup> Così A. CIANCIO, *Partiti politici e gruppi parlamentari nell'ordinamento europeo*, in *Profili attuali e prospettive di diritto costituzionale europeo*, a cura di E. CASTORINA, Torino, 2007, p. 95 s., spec. p. 99. Secondo l'A., in tal modo relegando “in una posizione marginale l'influenza che può esercitare il popolo per mezzo dei canali tradizionali della rappresentanza politica”.

<sup>20</sup> Cfr., sul punto, C. FASONE e N. LUPO, *Il Parlamento europeo e l'intervento delle associazioni italiane di interessi nelle procedure parlamentari*, in *Sinergie rapporti di ricerca*, n. 35, settembre 2012, p. 53-54; e T.E. FROSINI e P.L. PETRILLO, *La normativa dell'Unione Europea in materia di gruppi di pressione tra Parlamento e Commissione Europea*, in *Sinergie rapporti di ricerca*, n. 35, settembre 2012, p. 66.

<sup>21</sup> Per una ricostruzione della nascita e dello sviluppo del termine lobby si v.: P.L. PETRILLO, *European Union and pressure groups. A legal perspective*, in *Democracy and subsidiarity in the EU. National Parliaments, regions and civil society in the decision-making process*, a cura di M. CARTABIA, N. LUPO e A. SIMONCINI, Bologna, 2013, p. 76.

<sup>22</sup> W. DINAN e E. WESSELIUS, *Brussels: a lobbying paradise*, in *Bursting the Brussels Bubble. The battle to expose corporate lobbying at the heart of the EU*, Bruxelles, in [www.alter-eu.org](http://www.alter-eu.org), 2010.

<sup>23</sup> Si pensi ai Libri verdi della Commissione europea, coi quali si mira ad “ascoltare” la società civile – e, con questa, i gruppi di pressione – ancora prima della formalizzazione dell'iniziativa legislativa. S'accoglie, nell'ambito dell'Unione europea, un modello per cui l'interesse generale è la somma e il risultato degli interessi particolari, rigettando il classico modello francese secondo il quale la legge è espressione della volontà generale e non tollera intermediari tra il corpo elettorale e il Parlamento.

<sup>24</sup> Si pensi, anzitutto, all'alto contenuto tecnico delle competenze che i Trattati affidano all'Unione; in secondo luogo, all'assenza di intermediari istituzionali, data la (ancora) scarsa strutturazione ed organizzazione dei partiti politici così come conosciuti all'interno delle forme di governo nazionali; infine, si pensi alla stessa dimensione sovranazionale del processo decisionale e quindi “lontano” dalle realtà nazionali. Lo stesso graduale allargamento dell'Unione europea ha reso sempre più necessaria la partecipazione dei gruppi di pressione, anche soltanto vista la necessità di avere a che fare con una pluralità di lingue e tradizioni diverse.

<sup>25</sup> M. C. ANTENUCCI, *Rappresentanza degli interessi oggi. Il lobbying nelle istituzioni politiche europee e italiane*, Roma, 2011, p. 54.

<sup>26</sup> J. GREENWOOD, *Interest Representation in The European Union*, Palgrave Macmillan, 2011, p. 200 s.





civili degli Stati membri. In questo quadro, gli intergruppi parlamentari possono collegarsi all'attenzione che le istituzioni dell'Unione riservano alla rappresentanza di interessi, che risulta essere disciplinata nel dettaglio.

Col Trattato di Lisbona, infatti, i gruppi di pressione acquistano per la prima volta una rilevanza “costituzionale”. Si riconosce un diritto dei gruppi di pressione di partecipare al processo decisionale e un obbligo delle istituzioni di decidere nel modo più aperto e partecipato possibile. Infatti, se l'art. 10, par. 3, TUE, stabilisce che “le decisioni sono prese nella maniera il più possibile aperta e vicina al cittadino”, l'art. 11, par. 1, stabilisce che “le istituzioni danno ai cittadini e alle associazioni rappresentative, attraverso gli opportuni canali, la possibilità di far conoscere e di scambiare pubblicamente le loro opinioni in tutti i settori di azione dell'Unione”: a tal fine, le istituzioni mantengono “un dialogo aperto, trasparente e regolare con le associazioni rappresentative e la società civile”, procedendo ad “ampie consultazioni delle parti interessate”.

I gruppi di pressione fanno dunque il loro ingresso nel testo stesso del Trattato con norme inserite, in modo piuttosto significativo, tra i principi democratici dell'Unione europea<sup>27</sup>; per la prima volta “sono espressamente citati da un testo che vuole avere natura costituzionale”<sup>28</sup> e che pone sullo stesso piano “cittadini, partiti, movimenti e lobby, riconoscendo per tutte queste espressioni della società civile pari dignità e rilevanza costituzionale”<sup>29</sup>.

In linea con queste previsioni, esattamente come per le istituzioni e vista la natura stessa dell'Unione europea, la trasparenza diviene carattere necessario della loro attività e del loro rapporto con le istituzioni. Così, anche a causa della forma di governo “negoziale” dell'UE e dell'assenza di partiti politici strutturati ed organizzati su base europea<sup>30</sup>, il Parlamento europeo è la “sede necessaria (e necessitata) della rappresentanza degli interessi”<sup>31</sup>. Il registro degli interessi dei deputati, i codici di condotta e gli intergruppi parlamentari sono per tali ragioni considerati nel regolamento del Parlamento europeo, per assicurare trasparenza degli interessi e delle decisioni dei parlamentari.

---

<sup>27</sup> Cfr. C. PINELLI, *Le “Disposizioni relative ai principi democratici”*, in *Le nuove istituzioni europee. Commento al Trattato di Lisbona*, a cura di F. BASSANINI e G. TIBERI, Bologna, 2010, p. 135 s. e A. MANZELLA, *Sui principi democratici dell'Unione europea*, Napoli, 2013.

<sup>28</sup> P.L. PETRILLO, *Democrazie sotto pressione. Parlamento e lobby nel diritto pubblico comparato*, Milano, 2011, p. 270.

<sup>29</sup> T.E. FROSINI e P.L. PETRILLO, *La normativa dell'Unione Europea in materia di gruppi di pressione tra Parlamento e Commissione Europea*, cit., p. 67.

<sup>30</sup> P.L. PETRILLO, *Democrazie sotto pressione*, cit., p. 245 s.

<sup>31</sup> *Ivi*, p. 263.



In Italia, invece, ci si trova nella situazione opposta: i gruppi di pressione e la loro azione non sono regolati (in modo organico) presso le istituzioni<sup>32</sup>, e lo stesso accade, così, per gli intergruppi parlamentari.

### 3. Un'analisi degli intergruppi parlamentari nella XVII legislatura (2013-2018)

In Italia, il fenomeno comincia ad emergere con una certa consistenza numerica nel 2003, durante la XIV legislatura, quando un nucleo di sette parlamentari, provenienti da diversi partiti, su sollecitazione della Fondazione per la sussidiarietà, organo di Comunione e Liberazione, istituisce l'Intergruppo parlamentare per la sussidiarietà<sup>33</sup>.

Eppure, a differenza delle esperienze inglesi ed europee, questo modo di intendere la trasparenza degli interessi non è stato finora accolto in Italia, dove gli intergruppi continuano a muoversi nel limbo degli interessi "oscuri". Dunque, la materia nel Parlamento italiano è "anarchica"<sup>34</sup>: non esiste né un registro e né un regolamento. Per quanto riguarda gli intergruppi a sostegno di gruppi di interessi, in particolare, sarebbe auspicabile l'adozione di regole chiare per capire quali siano, ad esempio, i finanziamenti ricevuti. Peraltro, si è persa (negli ultimi anni) una buona occasione per una prima regolazione del fenomeno. Infatti, nell'aprile 2016 sono stati approvati due documenti dalla Giunta per il regolamento della Camera dei deputati: il Codice di condotta dei deputati e la Regolamentazione dell'attività di rappresentanza di interessi nelle sedi della Camera (con questo secondo documento è stato istituito un Registro dei lobbisti). Il tema degli intergruppi sembra porsi esattamente a cavallo dei due atti e ben si sarebbe potuto trovare spazio per iniziare una regolazione del fenomeno, che senz'altro è meritevole di maggiore trasparenza. Come questo fenomeno sfugga alla trasparenza è facilmente deducibile: solo alcuni di questi intergruppi si "appoggiano" su siti di associazioni vicine alla loro causa<sup>35</sup> (che spesso sono state promotrici degli intergruppi stessi), per altri non vi è conoscibilità dell'elenco dei parlamentari aderenti e, infine, neppure il numero dei parlamentari iscritti all'intergruppo.

Sembra utile una breve analisi degli intergruppi parlamentari nel corso della XVII legislatura, per alcune ragioni. In primo luogo, poiché la XVII legislatura è stata quella con la maggiore mobilità parlamentare,

---

<sup>32</sup> In dottrina si è parlato, per il caso italiano, di regolamentazione strisciante (ad andamento schizofrenico) dei gruppi di pressione, tipica di una forma di governo "a interessi oscuri": cfr. P.L. PETRILLO, *Democrazie sotto pressione*, cit., p. 297 s.

<sup>33</sup> E. LEVI, R.D. MARIANI, E. PAPARELLA, *Intergruppi parlamentari*, cit., p. 127.

<sup>34</sup> Cfr. *Cosa sono gli intergruppi parlamentari e perché andrebbero regolati*, in [www.blog.openpolis.it](http://www.blog.openpolis.it), 30 giugno 2016.

<sup>35</sup> Ad esempio, l'intergruppo per l'eutanasia si appoggia sul sito dell'Associazione Luca Coscioni, dove si rintraccia anche quanti parlamentari di ogni gruppo parlamentare sono iscritti all'intergruppo stesso (qui questa informazione per la legislatura attuale: <https://www.associazionelucacoscioni.it/notizie/comunicati/intergruppo-parlamentare-le-scelte-fine-vita>). Lo stesso vale per l'intergruppo Acqua bene comune: l'elenco dei parlamentari aderenti e il documento di adesione all'intergruppo si possono trovare sul sito del Forum italiano dei movimenti per l'acqua (qui per la XVII legislatura:

[https://www.acquabenecomune.org/raccoltafirme/attachments/2157\\_Elenco\\_adesioni\\_intergruppo\\_parlamentare\\_a\\_cqua.pdf](https://www.acquabenecomune.org/raccoltafirme/attachments/2157_Elenco_adesioni_intergruppo_parlamentare_a_cqua.pdf)).

con 566 parlamentari (207 deputati e 140 senatori, portati a termine da 347 parlamentari, il 35,53% degli eletti<sup>36</sup>) che hanno cambiato gruppo o che sono comunque stati interessati da cambi di denominazione del gruppo di appartenenza<sup>37</sup>. Sebbene non ci sia un vero e proprio collegamento giuridico-formale tra gruppi e intergruppi, a livello concettuale sono entrambi espressione di forme di rappresentanza: l'una politico-partitica, l'altra dedicata a istanze comunque presenti – in misura maggiore o minore – nella società. Pare dunque significativo abbinare l'analisi degli intergruppi proprio a quella legislatura nella quale il c.d. transfughismo parlamentare è stato massimo<sup>38</sup>. Si tratta, peraltro, di una legislatura particolarmente “lunga”<sup>39</sup>, per la varietà delle vicende politico-istituzionali che l'hanno attraversata. In secondo luogo, la XVII è una legislatura che si è conclusa, e sembra pertanto più idonea all'analisi di una che è ancora in corso, come – ovviamente – è la XVIII. Infine, la nascita dei due intergruppi parlamentari di cui si è detto in premessa, monopolizzando i motori di ricerca più comuni, rende meno agevole scovare gli altri intergruppi dell'attuale legislatura, posto che, come già detto, non vi sono registri o elenchi sul sito del Parlamento o su quelli delle due Camere e, pertanto, la ricerca “manuale” è l'unico mezzo per enumerare gli intergruppi.

Nella scorsa legislatura sono stati costituiti intergruppi un po' per tutto: si va da quello sulla Cannabis, che aveva registrato un discreto successo in termini di aderenti, a quello sulla Via Francigena<sup>40</sup>. Se in un'altra ricerca sono stati individuati addirittura 47 intergruppi nella XVII legislatura<sup>41</sup>, e in fonti

---

<sup>36</sup> In particolare, alla Camera si sono totalizzati 313 cambi di gruppo, con 207 deputati coinvolti, il 32,86% del totale. Al Senato gli spostamenti sono stati 253, con 140 senatori transfughi (il 43,57%). Cfr. Associazione Openpolis, *Cosa succede in parlamento nell'ultima settimana della legislatura*, 28 dicembre 2017. Erano 548 prima dell'ultima settimana di legislatura, quando si sono verificati nuovi cambi di gruppo e nascite di nuovi schieramenti politici, anche col fine di non dover raccogliere le firme necessarie per candidarsi alle elezioni successive. Sul punto, cfr. S. CURRERI, *Osservazioni a prima lettura sulla riforma organica del Regolamento del Senato*, in *Rassegna parlamentare*, n. 3, 2017, p. 637 s.; C. PINELLI, *Libertà di mandato dei parlamentari e rimedi contro il transfughismo*, in *Federalismi.it*, 13 giugno 2018. Sul punto, sia consentito un rinvio a L. BARTOLUCCI, *I gruppi parlamentari nella XVII legislatura: cause e conseguenze della loro moltiplicazione*, in *La XVII legislatura: elementi per un bilancio*, a cura di F. PACINI e E. ROSSI, Pisa, 2020, p. 161 s. Su fenomeni più recenti di mobilità parlamentare, cfr. G. MAESTRI, *Patologie nella genesi delle componenti politiche interne al gruppo misto (e dei gruppi): riflessioni dopo la riduzione dei parlamentari*, in *Rivista AIC*, n. 2, 202, p. 21 s.

<sup>37</sup> A livello di gruppi, invece, a fine legislatura se ne registravano undici alla Camera dei deputati (incluso il gruppo Misto) e dodici al Senato (anche qui, incluso il Misto). Molti di questi gruppi, soprattutto, sono aggregazioni nate in Parlamento e destinate a rimanere tali, non essendo la proiezione parlamentare.

<sup>38</sup> Sul fenomeno della mobilità parlamentare cfr., almeno, A. CIANCIO, *I gruppi parlamentari. Studio intorno a una manifestazione del pluralismo politico*, Milano, 2008, spec. p. 245 s., spec. pp. 248-249, laddove si nota come il fenomeno è esploso in modo dirompente soprattutto all'inizio degli anni Novanta, quando ha assunto un vero e proprio carattere “emorragico”, riguardando “anche più volte nel corso della legislatura gli stessi parlamentari ovvero intere schiere di eletti in fuga dal proprio gruppo per approdare ad altro o costituirne uno del tutto nuovo”.

<sup>39</sup> N. LUPO, *La XVII legislatura (2013-2018): una legislatura “lunguissima”, con una svolta nell'evoluzione delle politiche istituzionali sul bicameralismo*, in *Astrid Rassegna*, 2019.

<sup>40</sup> Passando per: Mobilità nuova; Costi del non fare; Sigaretta elettronica; Gioco d'azzardo; TFA; Questioni di genere; Amici del termalismo; Innovazione; Cooperazione allo sviluppo; Invecchiamento attivo; Sviluppo della montagna; Giovani parlamentari; Sussidiarietà; Insieme contro il cancro; Eutanasia; Terzo settore; Piccole botteghe artigiane; Globe Italia; Problemi sociali ictus; Criptovalute; Acqua bene comune; Solidarietà popolo Saharawy; Malattie rare; Aerospazio; Qualità vita e diabete; Per la pace; Finanza sostenibile.

<sup>41</sup> E. LEVI, R.D. MARIANI, E. PAPARELLA, *Intergruppi parlamentari*, cit., p. 128.

giornalistiche circa una sessantina<sup>42</sup>, l'analisi che qui si svolge si basa su un più ristretto numero di intergruppi (28), individuati dopo quasi tre anni dalla fine della legislatura. Dei 28 intergruppi della XVII legislatura qui presi in considerazione, solo per 8 (il 28,57%) è possibile trovare sul web un elenco dei parlamentari aderenti, e non sempre aggiornato (spesso, infatti, gli intergruppi si formano all'inizio della legislatura e l'elenco che si può rintracciare è solo quello del momento della loro formazione). Su 28 intergruppi solo 5 hanno un proprio sito internet o una sezione a loro dedicata all'interno di un altro sito (solo il 17,85%). Ci sono poi intergruppi che non hanno un sito internet, tuttavia è conoscibile (in qualche modo) l'elenco dei parlamentari "iscritti" al gruppo: a volte, lo si può trovare in comunicati stampa o in altri siti.

Anche da questo si può evincere quanto sia frastagliata la panoramica degli intergruppi parlamentari italiana, soprattutto se comparata con quella del Parlamento europeo o del Parlamento inglese. Si rintraccia quasi sempre sul web chi è il promotore o il presidente dell'intergruppo, a dimostrazione del fatto che questo può essere utilizzato anche come mezzo per ottenere visibilità da parte di alcuni parlamentari. Infatti, di 23 intergruppi su 28 si conosce il promotore/presidente o i promotori (circa l'82%).

Di 19 intergruppi su 28 si conosce approssimativamente il numero di parlamentari che hanno aderito, anche se non sempre è fornito l'elenco dei nominativi. In particolare, di questi 19, solamente 4 intergruppi sono composti da più di 100 deputati e senatori (quello per la sussidiarietà, che ne conta 242; quello per l'eutanasia, 225; quello per il terzo settore, 141 e, infine, quello per l'acqua bene comune, 235). Dei restanti 14 intergruppi, 9 hanno un numero di parlamentari che oscilla da 50 a 100, ed è quindi questa la fascia maggiormente numerosa. I restanti 6 sono composti da un numero inferiore a 50 parlamentari<sup>43</sup>.

Degli 8 intergruppi di cui si conosce l'elenco dei parlamentari iscritti, soltanto uno vede la prevalenza (peraltro, nettissima) di parlamentari dell'opposizione rispetto a quelli della maggioranza<sup>44</sup>. Gli altri vedono tutti la prevalenza di parlamentari della maggioranza<sup>45</sup>.

---

<sup>42</sup> S. DELLABELLA, *A Montecitorio vincono gli intergruppi delle lobby*, in *Domani*, 9 ottobre 2020.

<sup>43</sup> Quindi, il 21% degli intergruppi di cui si conosce (approssimativamente) il numero di parlamentari è composto da più di 100 parlamentari; il 47% circa è composto da un numero di parlamentari che oscilla tra 50 e 100; e, infine, circa il 31% degli intergruppi da meno di 50 fra deputati e senatori.

<sup>44</sup> Si tratta dell'intergruppo Acqua bene comune, che è composto da 199 parlamentari dell'opposizione e 36 della maggioranza.

<sup>45</sup> A titolo esemplificativo, infatti, l'intergruppo per l'innovazione è composto da 57 parlamentari della maggioranza e 37 dell'opposizione; l'intergruppo sulla mobilità nuova 44 della maggioranza e 21 dell'opposizione; l'intergruppo sui Costi del non fare 22 della maggioranza e soltanto 3 dell'opposizione; l'intergruppo sull'invecchiamento attivo 29 parlamentari della maggioranza e 7 di opposizione; l'intergruppo sulle piccole botteghe artigiane 34 di maggioranza e 4 di opposizione; Qualità vita e diabete è composto da 16 parlamentari di maggioranza e 7 di opposizione. L'unico intergruppo che vede una sostanziale parità tra parlamentari di maggioranza e di opposizione è quello dedicato alla e-cig, composto da 6 parlamentari di maggioranza e 5 di opposizione.

Molti intergruppi agiscono attivamente nelle due Camere, spesso cercando di influenzare l'attività legislativa, altre volte cercando di catalizzare l'attenzione sul proprio tema in altri modi. Alcuni intergruppi hanno presentato disegni di legge<sup>46</sup>, ma questa non è l'unica via utilizzata dagli intergruppi per influenzare l'attività e la produzione legislativa: l'altra via è quella della presentazione di emendamenti durante la discussione di altri disegni di legge, in special modo la legge di bilancio<sup>47</sup>. Inoltre, alcuni intergruppi utilizzano strumenti ispettivi<sup>48</sup> o atti di indirizzo<sup>49</sup>. Altri intergruppi, invece, sono nati e poi non hanno intrapreso alcuna attività istituzionale.

Quella degli intergruppi parlamentari è, pertanto, una vistosa “zona d'ombra” del Parlamento italiano, che potrebbe essere lumeggiata attraverso diversi strumenti, a partire dai regolamenti parlamentari di Camera e Senato o perlomeno da qualche procedura sperimentale. Come ricordato poc'anzi, nel 2016 alcuni pareri della Giunta per il regolamento della Camera hanno regolato il Codice di condotta dei deputati e l'attività di rappresentanza di interessi<sup>50</sup>. Il tema degli intergruppi avrebbe potuto essere regolato in quella sede, posto che anche per essi si è nell'ambito della maggiore trasparenza dell'attività parlamentare. Nel complesso, infatti, non sembrano esserci dubbi sul collegamento tra questo fenomeno e “la più ampia sfera del rapporto tra democrazia e parlamentarismo, quest'ultimo sostanziato

---

<sup>46</sup> Ad esempio, l'intergruppo per l'innovazione tecnologica ha presentato – il 15 aprile 2015 – un disegno di legge, come l'intergruppo per la cannabis: in particolare, l'Atto Camera n. 3042 recante “Disposizioni in materia di libertà di informazione, diritto di accesso e trasparenza delle informazioni in possesso delle pubbliche amministrazioni”. L'intergruppo sulle malattie rare ha presentato nel giugno 2013 un disegno di legge (l'AC 1168) recante “Disposizioni in favore della ricerca sulle malattie rare, della loro prevenzione e cura, nonché istituzione dell'Agenzia nazionale per le malattie rare”. Anche l'intergruppo contro il gioco d'azzardo ha presentato due disegni di legge, l'AC 574 (Modifiche all'articolo 7 del decreto-legge 13 settembre 2012, n. 158, convertito, con modificazioni, dalla legge 8 novembre 2012, n. 189, e altre disposizioni in materia di divieto della pubblicità dei giochi con vincita in denaro e disciplina dell'autorizzazione all'esercizio dei medesimi) e l'AC 1759 (Disposizioni per il contrasto del gioco d'azzardo patologico e per la tutela dei minori e dei soggetti deboli).

<sup>47</sup> Ad esempio, l'intergruppo parlamentare per le donne, i diritti e le pari opportunità sostiene di aver sottoscritto diversi emendamenti in materia di parità di genere poi approvati durante il percorso parlamentare della legge di stabilità per il 2016. Tuttavia, essendo il referente del gruppo la Presidente della Camera Laura Boldrini e non essendo noto chi ne fa parte effettivamente, è impossibile riuscire a rintracciare quali emendamenti concretamente siano stati presentati dall'intergruppo.

<sup>48</sup> Ad esempio, l'intergruppo TFA ha presentato due interrogazioni parlamentari a risposta scritta al Ministro dell'Istruzione.

<sup>49</sup> L'intergruppo Via Francigena ha presentato una mozione per chiedere al Governo di proporre entro il 30 gennaio 2016 progetto di candidatura per l'inserimento della “Via Francigena” nella lista rappresentativa del patrimonio culturale materiale dell'umanità dell'Unesco. Cfr. Senato della Repubblica, Leg. XVII, Atto di Sindacato Ispettivo n° 1-00437. L'intergruppo per lo sviluppo della montagna ha presentato un ordine del giorno che ha impegnato il governo ad avviare un'iniziativa di carattere normativo volta a prevedere misure finalizzate a contrastare l'abbandono delle zone di montagna e a favorire la crescita e lo sviluppo economico dei territori montani. Cfr. Senato della Repubblica, Leg. XVII, Ordine del Giorno n. G/2111/83/5 al DDL n. 2111.

<sup>50</sup> Sul punto, cfr. G. PICCIRILLI, *Un ulteriore tassello nella de-codificazione del diritto parlamentare: il codice di condotta dei deputati*, in *Oss. sulle fonti*, n. 3, 2016 e S. SILEONI, *Il Codice di condotta della Camera dei deputati: (mancate) novità di contenuto e di forma*, in *Oss. sulle fonti*, n. 2, 2016. Sul tema dei codici di condotta dei parlamentari, più in generale e recentemente, cfr. S. SILEONI, *I codici di condotta per i parlamentari, tra diritto e politica*, in *DPCE online*, n. 4, 2019, p. 2753 s.

essenzialmente dall'interazione tra la volontà del popolo, che elegge democraticamente i componenti dell'organo rappresentativo, e l'esercizio della funzione legislativa"<sup>51</sup>.

Ci si sente tuttavia di negare sia che gli intergruppi possano costituire un "ritorno e/o un trapianto anche nei sistemi continentali, del modello dei 'partiti in Parlamento' di stampo anglosassone, per il quale i raggruppamenti di parlamentari sorgono anche in assenza di partiti strutturati"<sup>52</sup> sia che il fenomeno degli intergruppi rappresenti "un'altra modalità di formazione di quelli che, ancora oggi, sono i patologici 'gruppi puramente parlamentari'"<sup>53</sup>. Non pare, infatti, possibile in alcun modo accostare tale fenomeno ad un ritorno del "partito parlamentare" ottocentesco, quel partito che si forma in Parlamento dall'aggregazione di soggetti che si associano in gruppo senza avere alcuna base nella società e senza aver partecipato alle elezioni. Si tratta di quel fenomeno in cui la formazione del 'partito parlamentare' "ha preceduto e condizionato la genesi del partito, per così dire, 'extraparlamentare'"<sup>54</sup>: in questo modello, "il fenomeno dei raggruppamenti tra parlamentari che condividono le medesime finalità politiche rappresenta, pertanto, il punto di emersione dei partiti, formatisi nella società come proiezione dei primi"<sup>55</sup>.

Sebbene quello del 'partito parlamentare', peraltro, non sia un fenomeno nuovo nel Parlamento italiano, che già nelle ultime legislature ha registrato la moltiplicazione dei gruppi nati in corso di legislatura, senza una precisa corrispondenza con partiti e movimenti politici<sup>56</sup>, va anche registrato che vi è una irriducibile diversità strutturale tra gruppi (anche se nati in Parlamento e destinati a rimanere in quel luogo) e intergruppi, essendo diversa la natura – anche giuridica – dei due fenomeni. Inoltre, spesso, i partiti parlamentari si presentano alle elezioni successive (cosa che – ovviamente – non avviene nel caso degli intergruppi): nonostante il fatto che in Italia i gruppi nati in Parlamento prima della creazione di un partito politico alle loro spalle non sono stati quasi mai premiati dagli elettori alle elezioni immediatamente

---

<sup>51</sup> E. LEVI, R.D. MARIANI, E. PAPARELLA, *Intergruppi parlamentari*, cit. p. 122.

<sup>52</sup> *Ivi*, p. 126. Gli stessi Autori riconoscono, infatti, che gli attuali raggruppamenti di parlamentari si formano seguendo linee trasversali ai gruppi già esistenti (il che non accadeva nel Parlamento inglese del XIX secolo).

<sup>53</sup> In questi termini A. GUSMAI, *Alcune riflessioni sui gruppi parlamentari dopo l'entrata in vigore della legge costituzionale n. 1 del 2020*, in *Forum dei Quad. Cost.*, n. 1, 2021, p. 11 s., spec. p. 45. Anche l'A. registra due differenze fondamentali: "gli intergruppi, diversamente dai *parliamentary parties* nostrani, sono pressoché sganciati da una chiara appartenenza ideologica (ne fanno parte parlamentari di diversa estrazione politica) e, soprattutto, in gran parte sono invisibili".

<sup>54</sup> A. CIANCIO, *Partiti politici e gruppi parlamentari nell'ordinamento europeo*, cit., p. 108.

<sup>55</sup> *Ivi*, p. 109. Come continua l'A., "solo in un secondo momento acquisiscono una organizzazione stabile e strutture permanenti che ne consentono una parziale affrancazione e autonomia dai gruppi, giungendo, in taluni casi, al rovesciamento dei ruoli, con partiti che riescono a condizionare con le proprie decisioni e strategie l'azione dei gruppi in seno alle Assemblee".

<sup>56</sup> N. LUPO, *La disciplina dei gruppi parlamentari, nel mutare delle leggi elettorali*, cit., p. 15. Per analisi più accurata cfr. C. DECARO, *I gruppi parlamentari nella XII legislatura*, in *Rassegna parlamentare*, n. 2, 1996, p. 351 s.; S. CURRERI, *Rappresentanza politica e mobilità parlamentare*, in *Percorsi e vicende attuali della rappresentanza e della responsabilità politica*, a cura di N. ZANON e F. BIONDI, Milano, 2001, p. 189 s.; ID., *Gruppi politici, libertà di mandato e norme anti-trasfughismo*, in *Federalismi.it*, 22 marzo 2017, p. 3.

successive<sup>57</sup>. Eppure, continuano a nascere partiti parlamentari, la cui costituzione non sembra essere interdotta dalle regole sui gruppi parlamentari recentemente introdotte in un ramo del Parlamento (si pensi, per tutti, al caso di Italia Viva in Senato dopo la riforma del regolamento del 2017<sup>58</sup>). Il fenomeno della creazione degli intergruppi parlamentari è espressione di una rappresentanza più fluida e che si ancora a specifiche istanze o a temi particolari e sono di volta in volta istituiti per sensibilità politico-parlamentari o per la spinta di gruppi di pressione, più o meno istituzionalizzati.

Forse, il successo di tale fenomeno può essere considerato come uno degli indici che il solo *cleavage* partitico non basta più e che la rappresentanza abbia oggi più sfaccettature. Allora, senza drammatizzare la questione e ritenere che rappresenti una “preoccupante assenza di confini nel sistema costituzionale tra ciò che dovrebbe restare al suo interno [...] e quel che dovrebbe albergare all'esterno”<sup>59</sup>, si potrebbe invece tentare di leggere in altro modo il fenomeno in esame. Così, anziché vedere negli intergruppi delle “sacche di potere poco visibili” e “la più grande minaccia a cui oggi è soggetto lo stato di salute delle democrazie costituzionali”<sup>60</sup>, si può ritenere che un Parlamento di una società pluralista abbia più difficoltà a cogliere gli interessi dei destinatari dei suoi atti legislativi, senza dubbio anche a causa della crisi in cui versano i partiti politici: come succede nel Parlamento europeo, allora – che è Assemblea plurinazionale, pluripartitica plurilinguistica – i (circa 5.000) rappresentanti di interessi e l'attività degli

---

<sup>57</sup> Come si evidenzia anche in A. CIANCIO, *Partiti politici e gruppi parlamentari nell'ordinamento europeo*, cit., p. 109, alcune volte tali partiti si rivelano di “vitalità effimera”, ma “altre volte sono in grado di radicarsi nel tessuto sociale”: si pensi al caso – riportato dall'A. e, invero, ormai risalente – del Partito della Rifondazione comunista, “sorto nel 1991 per scissione del neocostituito Partito Democratico della Sinistra e organizzatosi come ‘Gruppo comunista’ al Senato il 9 febbraio dello stesso anno, mentre le prime elezioni alle quali il nuovo movimento partecipò con liste furono quelle comunali tenute nel maggio seguente, ove, presente in 9 enti, conseguì mediamente il 6% dei consensi”.

<sup>58</sup> Sulla riforma del regolamento del Senato del 2017, cfr., almeno, N. LUPO, *Le nuove regole sui gruppi (ma solo al Senato)/1*, in *Quad. Cost.*, n. 1, 2018, p. 178; S. CURRERI, *Le nuove regole sui gruppi (ma solo al Senato)/2*, in *Quad. Cost.*, n. 1, 2018, p. 180; F.S. TONIATO, *Innovazione e conservazione nel Regolamento del Senato*, in *Nuova Antologia*, n. 1, 2018, p. 59 s.; A. CARBONI e M. MAGALOTTI, *Prime osservazioni sulla riforma organica del Regolamento del Senato*, in *Federalismi.it*, 3/01/2018. Da ultimo, cfr. M. PODETTA, *Governare le Camere. Tendenze e miti delle riforme regolamentari*, Bari, 2020. Sul caso di Italia Viva, come è stato notato, A. D'ANDREA, *Il partito nel sistema di governo (a margine delle recenti vicende del PD)*, in *LaCostituzione.info*, 27 marzo 2021, se “si guardano le modalità di costituzione dei Gruppi così come determinate dai Regolamenti parlamentari – il prevalente riferimento resta quello numerico ed è così anche al Senato pur dopo la velleitaria riforma del 2017 – ci si accorge che nel suo concreto funzionamento il sistema parlamentare ruota sulla sostanziale autodeterminazione dei Gruppi, che sono e restano ‘altro’ rispetto ai partiti, cui pure – in genere – si ricollegano, soprattutto all'inizio della legislatura”. In chiave critica sulla riforma del 2017 e, in particolare, su “l'errore di fondo dell'impostazione assunta dal riformatore, ossia l'aver puntato a risolvere con la modifica della disciplina regolamentare problematiche che invero affondano le loro radici altrove”, cfr. M. Podetta, *La nuova disciplina dei gruppi al Senato tra demagogia riformista, dubbi costituzionali e distorsioni applicative*, in *Costituzionalismo.it*, n. 1, 2020, p. 140 s., spec. p. 159 s., dove, più in generale, si evidenzia l'errore di impostazione del riformatore e le criticità delle previsioni introdotte, soprattutto con riguardo al rispetto del principio di rappresentanza e del libero esercizio del mandato parlamentare accolti in Costituzione. Sulla costituzione del gruppo Italia Viva, cfr. anche G. MAESTRI, *Il nuovo gruppo “Psi-Italia viva” al Senato: le falle della riforma “antiframmentazione” del Regolamento*, in *LaCostituzione.info*, 19 settembre 2019; U. RONGA, *Partiti personali e vicende dei gruppi parlamentari nell'esperienza recente. Contributo allo studio della XVII e della XVIII Legislatura*, in *Federalismi.it*, 12, 2020, p. 200 s., spec. 230 s.

<sup>59</sup> Così A. GUSMAI, *Alcune riflessioni sui gruppi parlamentari dopo l'entrata in vigore della legge costituzionale n. 1 del 2020*, cit., p. 43 s.

<sup>60</sup> *Ivi*, p. 44.



intergruppi possono essere una delle vie per centrare l'interesse generale dell'Unione<sup>61</sup>. Lo stesso potrebbe avvenire anche nel Parlamento italiano, dunque, dove gli intergruppi potrebbero svolgere una funzione utile, specie quelli per specifiche *issue*.

Se gli intergruppi nascono anche a causa dell'incapacità dei partiti odierni di “selezionare e sintetizzare pubblicamente la complessa moltitudine delle istanze provenienti dal corpo sociale”<sup>62</sup>, ciò non significa che non possano essere usati – soprattutto laddove ricevessero una qualche forma di regolazione – proprio per garantire una “voce” a determinate istanze sociali, senza per questo intaccare la libertà del mandato parlamentare e il principio della rappresentanza politica come rappresentanza di interessi generali<sup>63</sup>. Al contrario: gli intergruppi – così come, in generale, l'attività dei gruppi di pressione – possono far allontanare da un'idea di “costituzionalismo giacobino”<sup>64</sup> e far recuperare al Parlamento la capacità di “saper conciliare la rappresentanza della volontà generale con il pluralismo sociale”<sup>65</sup>.

#### **4. M5S, PD e LeU: un intergruppo di (futura ed eventuale) “coalizione”?**

Anche nella XVIII legislatura si sono formati diversi intergruppi parlamentari: si pensi all'intergruppo “Insieme per un impegno contro il cancro” (che si basa su un Accordo di Legislatura<sup>66</sup> e un Documento programmatico<sup>67</sup> e che lavora alla presentazione di atti di indirizzo politico e sindacato ispettivo) o all'intergruppo per le scelte di fine vita<sup>68</sup>. Anche in questa legislatura, senza qui procedere ad un esame analitico di tutti quelli che si sono formati, gli intergruppi variano dai temi più vari: si pensi al neonato

---

<sup>61</sup> N. LUPO e A. MANZELLA, *Parlamento europeo*, cit., p. 74.

<sup>62</sup> A. GUSMAI, *Alcune riflessioni sui gruppi parlamentari dopo l'entrata in vigore della legge costituzionale n. 1 del 2020*, cit., p. 46 s.

<sup>63</sup> Sul punto, la letteratura è sterminata. Sia sufficiente il richiamo a: sia sufficiente richiamare N. ZANON e F. BIONDI (a cura di), *Percorsi e vicende attuali della rappresentanza e della responsabilità politica*, Milano, 2001; L. CARLASSARE (a cura di), *Democrazia, rappresentanza, responsabilità*, Padova, 2001; S. CURRERI, *Democrazia e rappresentanza politica*, I, Firenze, 2004; F. LANCHESTER, *La rappresentanza in campo politico e le sue trasformazioni*, Milano, 2006; P. BILANCIA (a cura di), *Crisi della rappresentanza politica nella democrazia contemporanea*, Torino, 2018; A. MORELLI, *Rappresentanza politica e libertà del mandato parlamentare*, Napoli, 2018.

<sup>64</sup> P.L. PETRILLO, *Democrazie sotto pressione*, cit., p. 28 s.

<sup>65</sup> *Ivi*, p. 425.

<sup>66</sup> <https://www.salutebenedadifendere.it/wp-content/uploads/2020/03/Accordo-di-legislatura.pdf>

<sup>67</sup> [https://www.salutebenedadifendere.it/wp-content/uploads/2017/06/Documento\\_Programmatico2017.pdf](https://www.salutebenedadifendere.it/wp-content/uploads/2017/06/Documento_Programmatico2017.pdf)

<sup>68</sup> Nato da un'intuizione dell'Associazione Luca Coscioni, il 16 settembre 2015, per la prima volta nella storia repubblicana italiana, si forma e riunisce l'intergruppo per le scelte di fine vita. Con una partecipazione trasversale tra gli schieramenti, grazie alla partecipazione di 124 parlamentari, nella XVII legislatura l'intergruppo è riuscito ad ottenere la legge sul Testamento Biologico.



intergruppo per il Ponte sullo stretto di Messina<sup>69</sup> o a quello, risalente al 2019, sulla transizione energetica<sup>70</sup> o, ancora, a quello dedicato al settore aerospaziale<sup>71</sup> o a Idrogeno rinnovabile e comunità dell'energia<sup>72</sup> o, infine, all'intelligenza artificiale<sup>73</sup>.

In generale, comunque, da quello che si riesce a ricostruire, gli intergruppi nel Parlamento italiano nascono perlopiù a sostegno di gruppi di interessi o, spesso, per specifiche cause (o per una causa specifica e col sostegno di un gruppo di interesse). Eppure, di recente è nato un intergruppo che difficilmente si può inquadrare in questa ricostruzione: ci si riferisce all'intergruppo tra Partito Democratico, Movimento 5 Stelle e Liberi e Uguali, che è stato creato, dopo la nascita del Governo Draghi, per tre principali ragioni (almeno a parere di chi scrive). In primo luogo, per creare il seme di una alleanza strutturale fra le tre forze del centro-sinistra. In secondo luogo, per escludere da tale alleanza le forze più moderate e, in particolare, Italia Viva, considerata come la causa della fine del Governo Conte II. In terzo luogo, per tentare di influenzare con più forza le scelte del Governo Draghi, sia parlando con una sola voce, sia evidenziando un distacco e un'alterità rispetto agli altri gruppi che formano la maggioranza e che pure sostengono il Governo, come, innanzitutto, la Lega. Si tratta dunque di una insolita "maggioranza nella maggioranza", nell'ambito di una maggioranza parlamentare particolarmente eterogenea, seconda solo – per numeri – a quella che sosteneva il governo guidato da Mario Monti<sup>74</sup>. Può essere, poi, considerato come atipico poiché mentre in genere gli intergruppi sono transpartitici, questo non lo è, essendo "aperto" alla partecipazione dei parlamentari di soli tre partiti; inoltre, mentre gli altri intergruppi mirano a raggruppare il maggior numero di parlamentari possibile, questo, al contrario, non può ritenersi aperto

---

<sup>69</sup> Nello spirito unitario che contraddistingue il Governo Draghi, come Italia Viva, Forza Italia e Lega abbiamo deciso di condividere questa attività per dare un sostegno concreto alla ripresa dell'economia in un periodo in cui le idee devono riacquistare valore al di là di ideologie per il buon governo dell'Italia, ripartendo proprio dal cuore del Mediterraneo che, ancora una volta, si rivela fucina di innovazione e ispiratore del progresso». Lo dichiarano in una nota congiunta i primi firmatari della proposta di Intergruppo, parlamentari di Italia Viva Vono, Faraone, Magorno, Scoma, Sudano, Ungaro; di Forza Italia Barboni, Barachini, Bartolozzi, Berardi, Caligiuri, Cannizzaro, Cesaro, D'Attis, Gallone, Giammanco, Mallegni, Mazzetti, Occhiuto, Papatheu, Paroli, Perosino, Prestigiaco, Rizzotti, Russo, Schifani, Siclari, Siracusano, Sozzani; della Lega Furgiuele, Pagano, Pepe, Rixi, Rufa.

<sup>70</sup> Cfr. [www.festivaldellenergia.it/working-group-energie-al-lavoro](http://www.festivaldellenergia.it/working-group-energie-al-lavoro).

<sup>71</sup> Cfr. *(Ri)nascita il gruppo interparlamentare dello spazio*, in *Asi.it*, 25 giugno 2019 (e qui reperibile: <https://www.asi.it/2019/06/rinascita-il-gruppo-interparlamentare-dello-spazio/>)

<sup>72</sup> Cfr. *Nasce l'Intergruppo parlamentare su idrogeno rinnovabile e comunità energetiche*, in *Rinnovabili.it*, 12 novembre 2020 (qui reperibile: <https://www.rinnovabili.it/energia/idrogeno/intergruppo-parlamentare-idrogeno-rinnovabile-comunita-energetiche/>).

<sup>73</sup> Cfr. *Nasce l'intergruppo parlamentare sull'intelligenza artificiale*, in *Corrierecomunicazioni.it*, 2 aprile 2019 (qui reperibile: <https://www.corrierecomunicazioni.it/digital-economy/nasce-lintergruppo-parlamentare-sullintelligenza-artificiale/>).

<sup>74</sup> Alla Camera il Governo Draghi ha avuto 535 voti favorevoli e 262 al Senato. Il Governo Monti ebbe 556 voti favorevoli alla Camera e 281 al Senato. In realtà, il Governo Draghi è il terzo, poiché dopo il Governo Monti, che in assoluto è quello con la maggioranza più ampia, si pone il Governo Andreotti IV (marzo 1978-marzo 1979), che registrò 545 voti favorevoli alla Camera e 267 presso il Senato. Cfr. Servizio studi del Senato, XVIII leg., *La maggioranza parlamentare dei governi della Repubblica italiana in occasione dell'instaurazione del rapporto fiduciario*, dossier n. 365, marzo 2021.

alla partecipazione del maggior numero possibile di parlamentari posto che, se entrassero parlamentari di altri gruppi oltre ai tre che lo hanno costituito, l'intergruppo perderebbe la sua stessa ragion d'essere.

Negli intenti, i tre gruppi rivendicano infatti l'esperienza del governo Conte II e, secondo quanto hanno ricostruito fonti di stampa, si preparano a coordinare l'attività parlamentare: l'idea sembrava essere quella di incontrarsi prima di ogni conferenza dei capigruppo per trovare un'intesa sul calendario dei lavori e anche per cercare una sintesi al momento della presentazione degli emendamenti per ogni provvedimento<sup>75</sup>. Idea che, peraltro, non sembra essersi concretizzata nell'effettivo lavoro parlamentare.

Invero, si è interpretata la nascita di tale intergruppo anche nell'ottica di evitare una emorragia dal Movimento 5 Stelle al Senato. Qualche ragione per una simile lettura sembra esserci, dato che l'esperimento è stato circoscritto proprio al Senato e nulla del genere è nato invece alla Camera dei deputati. Se questo era l'intento, è solo parzialmente riuscito: infatti, a votare contro la fiducia al Governo Draghi – ed essere conseguentemente espulsi dal Movimento – sono stati 15 senatori del M5S.

Se poc'anzi si è negato che gli intergruppi possano essere configurati come un “ritorno e/o un trapianto anche nei sistemi continentali, del modello dei ‘partiti in Parlamento’ di stampo anglosassone”<sup>76</sup>, tuttavia, in tal caso, ci si poteva trovare di fronte al primo caso di “coalizione in Parlamento”: di una coalizione, cioè, che pur avendo governato insieme per circa un anno, non si era ancora mai presentata “unita” alle elezioni politiche e, proprio con lo strumento dell'intergruppo, pareva avere la volontà di porre le basi per una successiva presentazione congiunta alle elezioni: sistema elettorale permettendo, posto che attualmente vige un sistema elettorale proporzionale che, com'è noto, non può che scoraggiare le coalizioni pre-elettorali. Anche tale intergruppo, dunque, così come avviene per i gruppi parlamentari veri e propri, è profondamente influenzato dal sistema elettorale.

Torna in mente, a tal proposito, l'esperienza che si è avuta in Italia nell'epoca del maggioritario, quando con le leggi elettorali del 1993 e del 2005, a causa della mancata corrispondenza del diritto elettorale e di quello parlamentare, si è assistito al fenomeno della riproporzionalizzazione in Parlamento del risultato tendenzialmente maggioritario delle elezioni<sup>77</sup>, anche a causa della natura delle coalizioni che si configuravano essenzialmente come cartelli elettorali. Così, nella geografia politica delle Assemblee si riproduceva “l'articolata realtà del sistema politico italiano, fatta di partiti grandi e piccoli, di fratture e di scissioni in corso di legislatura”<sup>78</sup>. Realtà favorita anche dalle formule elettorali che “si sono susseguite, le

---

<sup>75</sup> Cfr. *Che cos'è l'intergruppo Pd, M5s e LeU*, in *Giornale di Brescia*, 17 febbraio 2021 (qui: <https://www.giornaledibrescia.it/italia-ed-estero/che-cos-è-l-intergruppo-pd-m5s-e-leu-1.3552690>).

<sup>76</sup> E. LEVI, R.D. MARIANI, E. PAPARELLA, *Intergruppi parlamentari*, cit. p. 126.

<sup>77</sup> L. GIANNITI e N. LUPO, *Corso di diritto parlamentare*, cit., p. 107, dove si osserva peraltro che “anche quando la competizione si svolgeva nei collegi uninominali, tra candidati che correvano sotto il simbolo delle coalizioni, l'esito maggioritario della competizione si riproporzionalizzava (tra l'altro indipendentemente dal livello di consensi che ciascun partito era riuscito a ottenere nella quota proporzionale della Camera) in una pluralità di gruppi”.

<sup>78</sup> L. GIANNITI e N. LUPO, *Corso di diritto parlamentare*, cit., p. 107.

quali hanno incentivato schizofrenicamente sia il bipolarismo sia la frammentazione all'interno dei poli"<sup>79</sup>. Da una parte, dunque, la disciplina parlamentare non si è adeguata al “fatto coalizionale”, ma dall'altra – difficile dire se sia causa o conseguenza della mancata riforma dei Regolamenti – l'avvento del bipolarismo non ha scardinato l'impianto ‘proporzionalistico’ della geografia politica parlamentare<sup>80</sup>.

Nel caso in esame, peraltro, la curiosità è che si propone un intergruppo per una coalizione “fallita”: o meglio, che non è riuscita ad essere ancora maggioranza dopo lo “strappo” di Italia Viva e la conseguente crisi del Governo Conte II. Si tratta, però, di gruppi che, anche se non da soli, avevano appena sorretto insieme un Governo, e creano l'intergruppo dopo la fine di quella esperienza, e non subito prima. Bizzarro anche, per certi versi, che tale alleanza *in nuce* per le future elezioni sia stata intrapresa con la costituzione di un intergruppo e non tramite i mezzi propri coi quali in genere si costruisce una alleanza: tramite congressi, per quanto riguarda il Partito democratico o tramite la piattaforma Rousseau per il M5S. Sembra pertanto di trovarsi di fronte alla prima “coalizione parlamentare”, nel senso di coalizione nata in Parlamento (un po' come i partiti parlamentari).

Tuttavia, la costruzione di futuri eventuali intergruppi di coalizione – magari preceduta da congressi o consultazioni degli iscritti – potrebbe in qualche modo anche essere un mezzo sia per “ricucire” un più stretto rapporto tra gruppi e partiti, in un momento nel quale si nota una sempre maggiore autonomia dei gruppi rispetto ai partiti<sup>81</sup>, sia per far tornare stabilmente l'accordo di coalizione (e non “contratti di governo”<sup>82</sup>) quale strumento di mediazione fra partiti e gruppi, e assumere il ruolo di luogo di confronto per aggiornamenti e variazioni dello stesso.

---

<sup>79</sup> S. CECCANTI, *A costituzione invariata (ma non pecciamo di iper-realismo?)*. La priorità è la disciplina sui gruppi, in *Il parlamento dopo il referendum costituzionale*, cit., p. 23 Sul punto cfr. F. LANCHESTER, *I partiti politici tra comunità politica e istituzioni: la crisi di regime ed il riallineamento incompiuto*, in *Nomos-Le attualità nel diritto*, n. 1, 2004, p. 99 s.

<sup>80</sup> A. MANZELLA, *Il Parlamento*, cit., p. 95. Sulle coalizioni cfr., almeno, P.A. CAPOTOSTI, *Accordi di governo e presidente del consiglio dei ministri*, Milano, 1974; M. CARDUCCI, *L'accordo di coalizione*, Padova, 1989. Sulle coalizioni in epoca di maggioritario, cfr. G.C. DE CESARE, *La coalizione nella nuova forma di governo italiana*, in *Quaderni del seminario di studi e ricerche parlamentari Silvano Tosi*, Torino, 2002, n. 13, p. 102.

<sup>81</sup> In questi termini, cfr. F. BIONDI, *Disciplina dei gruppi parlamentari e controlli sui bilanci: osservazioni alle recenti modifiche ai regolamenti di Camera e Senato*, in *Oss. Sulle fonti*, n. 3, 2021, p. 13. Sul rapporto tra partiti e gruppi cfr. A. CIANCIO, *I gruppi parlamentari. Studio intorno a una manifestazione del pluralismo politico*, cit., p. 195 s., nonché, più di recente, A. GUSMAI, *Il gruppo parlamentare. Profili evolutivi di un soggetto della rappresentanza politica*, Bari, 2019.

<sup>82</sup> Cfr. O. CHESSA, “Contratto di governo”: una riflessione sulle nuove parole del diritto pubblico, in *LaCostituzione.info*, 17 maggio 2018, secondo il quale la formula “accordo di coalizione” descrive “non soltanto le negoziazioni di soggetti auto-interessati, ma anche e soprattutto la spontanea, seppur parziale, convergenza tra attori politici che hanno obiettivamente qualcosa in comune, sia sul piano ideale e generale dei principi di giustizia che sul piano concreto e particolare delle linee programmatiche”. Secondo M. CAVINO, *Una concezione svalutativa della rappresentanza parlamentare: il contratto di governo*, in *Il Politico*, n. 2, 2019, p. 221 s. spec. 229, il contratto di governo ha “manifestato in termini chiari una concezione della democrazia rappresentativa molto lontana dal modello accolto dalla nostra Costituzione”. Sul punto, cfr., T. GUARNIER, *L'esperienza del “contratto di governo”*, in *Rivista del Gruppo di Pisa*, 10 dicembre 2019, p. 196 s. Sulla formazione del Governo Conte I, cfr. A. MORELLI (a cura), *Dal “contratto di governo” alla formazione del Governo Conte. Analisi di una crisi istituzionale senza precedenti*, Napoli, 2018 e C. PINELLI, *Appunti sulla formazione del Governo Conte e sulla fine della riservatezza*, in *Osservatorio AIC*, n. 2, 2018.

Invero, non manca qualche precedente, anche se con presupposti e condizioni in parte difformi, ma che in qualche modo ricorda il tentativo che è stato fatto da M5S, PD e LeU: si pensi, ad esempio, al regolamento per l'Assemblea dei parlamentari dell'Ulivo approvato il 23 dicembre 2002 con l'obiettivo di disciplinare l'istituzione e il funzionamento della "coalizione parlamentare dell'Ulivo" costituita dai gruppi parlamentari e dalle componenti dell'Ulivo iscritte ai gruppi misti di Camera e Senato. Anche in quel caso, peraltro, dal documento approvato emergeva "un approccio particolarmente *soft* al problema di formalizzare il 'fatto coalizionale'"<sup>83</sup>.

## 5. L'intergruppo "Next Generation Italia"

La crisi da Covid-19 ha aggravato ulteriormente l'emergenza giovanile, anche senza considerare il notevole aumento del debito pubblico che rischia di ridurre significativamente le opportunità di sviluppo delle generazioni future.

Come è noto, l'Unione europea ha reagito alla crisi pandemica cambiando paradigma rispetto all'ultima crisi economico-finanziaria del periodo 2011-2013, sospendendo il Patto di Stabilità e Crescita e mettendo in campo una serie di altre misure, tra le quali spicca il *Next Generation EU*. Il nuovo "vincolo esterno", stavolta sotto forma di incentivo, rappresentato dal *Next Generation EU*, per la prima volta insisterebbe sulla qualità e non tanto sulla quantità della spesa, così come avvenuto finora. Se bene sfruttata, potrebbe trattarsi di un'occasione per migliorare la qualità della spesa pubblica, che rappresenta l'unico vero mezzo per tutelare le generazioni (presenti e) future<sup>84</sup>.

Sebbene in questo momento storico il ricorso al debito sia l'unica soluzione per evitare il collasso dei sistemi economici<sup>85</sup>, l'Unione europea ha creato uno strumento per ricostruire l'Europa 'da' e 'per' le nuove generazioni, con una attenzione particolare all'impiego delle spese che verranno fatte a debito, entrando così nel cuore stesso del principio di sostenibilità del debito pubblico. Eppure, sul punto, le prime due bozze di PNRR che erano circolate e che erano state redatte dal precedente Governo non erano rassicuranti. Infatti, esse contenevano un piano di riforme strutturali molto vago o assente, nonché la preoccupante scelta di usare alcuni prestiti del *Next Generation EU* a sostituzione di programmi di spesa già in essere, per limitarsi a sfruttare il minor costo del denaro<sup>86</sup>, facendo venir meno, in tal modo, lo

<sup>83</sup> G. RIZZONI, *Un nuovo tentativo di "stabilizzazione dell'opposizione": lo statuto della coalizione parlamentare dell'Ulivo*, in [www.associazionedeicostituzionalisti.it](http://www.associazionedeicostituzionalisti.it), 7 febbraio 2003.

<sup>84</sup> Sul punto, sia consentito un rinvio a L. BARTOLUCCI, *La sostenibilità del debito pubblico in Costituzione*, cit., *passim*.

<sup>85</sup> M. DRAGHI, *We face a war against coronavirus and must mobilise accordingly*, in *Financial Times*, 25/03/2019.

<sup>86</sup> È quanto si legge nel Documento Programmatico di Bilancio 2020: mentre i circa 65 miliardi di stanziamenti a fondo perduto verranno utilizzati quasi tutti subito (10 nel 2021, 16 nel 2022 e 26 nel 2023), i prestiti saranno utilizzati tra 2024 e 2026, ma non si tradurranno in un aumento netto dell'indebitamento pubblico, poiché saranno usati anche per sostituire programmi di spesa, anche corrente, già esistenti. Cfr. Camera dei deputati e Senato della Repubblica, Servizi Studi e Servizi del bilancio, *Piano nazionale di ripresa e resilienza. La proposta del Governo del 12 gennaio 2021*, parte II – Profili di finanza pubblica, XVIII leg., dossier, 25 gennaio 2021, p. 8: "tali interventi, benché già adottati e quindi inclusi negli

stimolo fiscale aggiuntivo del nuovo strumento europeo. Preoccupante poiché gran parte delle risorse europee sarà comunque ottenuta “a debito”, appesantendo un fardello debitorio non indifferente che già grava sulle spalle delle future generazioni<sup>87</sup>.

Peraltro, la bozza del PNRR, varata il 12 gennaio 2021, non teneva in dovuta considerazione l’obiettivo delle politiche giovanili<sup>88</sup> ed era stata elaborata prima della pubblicazione della versione aggiornata delle linee guida predisposte da Bruxelles il 22 gennaio e prima dell’approvazione del Regolamento (UE) 2021/241 del 12 febbraio 2021 che ha disciplinato il nuovo dispositivo di Ripresa e Resilienza. Quest’ultimo, recependo un emendamento voluto dal Parlamento europeo, accanto a transizione verde, trasformazione digitale, crescita sostenibile e inclusiva, coesione sociale e territoriale, resilienza, sanità, ha introdotto il pilastro “politiche per la prossima generazione, l’infanzia e i giovani, come l’istruzione e le competenze”<sup>89</sup>.

La nascita del nuovo Governo Draghi fa ben sperare in ottica intergenerazionale. Non può non richiamarsi il discorso programmatico del Presidente del Consiglio presso il Senato del 17 febbraio 2021, quando si chiese se la sua generazione avesse fatto e stesse facendo per i giovani tutto quello che i loro nonni e padri fecero per loro, sacrificandosi oltre misura. Si tratta di una domanda che non si può “eludere quando aumentiamo il nostro debito pubblico senza aver speso e investito al meglio risorse che sono sempre scarse”, poiché “ogni spreco oggi è un torto che facciamo alle prossime generazioni, una sottrazione dei loro diritti”<sup>90</sup>.

---

andamenti tendenziali di finanza pubblica, sono finanziati a valere sulla componente ‘prestiti’ del RRF in funzione sostitutiva (*replacement*): ciò in quanto i prestiti europei saranno utilizzati quali forma alternativa e più economica di indebitamento, rispetto ai titoli del debito pubblico scontati nei tendenziali per la copertura del fabbisogno finanziario associato agli interventi in questione”.

<sup>87</sup> L. MONTI, NextgenerationEU: *per i giovani italiani certo soltanto il debito*, in *Luis:Open*, 12 gennaio 2021. Secondo i dati del Fondo monetario internazionale, il debito pubblico dell’Italia è salito dal 134,6% del Pil nel 2019 al 157,5% del 2020. Quest’anno crescerà ancora arrivando a toccare il 159,7%, facendo anche peggio delle stime dello scorso ottobre dello stesso Fmi.

<sup>88</sup> L. MONTI, *Giovani, lavoro e formazione. Il governo Draghi alla prova del Recovery Plan*, in *www.tg24.sky.it*, 22 marzo 2021.

<sup>89</sup> *Ibidem*.

<sup>90</sup> Peraltro, sembra che il Presidente del Consiglio abbia attribuito veri e propri *diritti* alle “prossime generazioni”. Come è noto, si tratta di un punto estremamente dibattuto in dottrina: infatti, appare per più versi complicato attribuire diritti alle generazioni future, intesi come pretese giuridicamente tutelate in via immediata dall’ordinamento e assistite da tecniche di difesa in giudizio. Più agevole, al contrario, è sembrata la via di positivizzare nei sistemi giuridici, sempre col fine di tutelare le generazioni future, doveri alle generazioni presenti (anche tramite clausole costituzionali sulla sostenibilità). Vi sono, infatti, una serie di possibili obiezioni circa il riconoscimento di soggettività giuridica in capo alle generazioni future. Per una rassegna completa delle varie obiezioni filosofico-politiche e delle possibili ‘risposte’ giuridiche v. R. BIFULCO, *Diritto e generazioni future. Problemi giuridici della responsabilità intergenerazionale*, Milano, 2008. Cfr. anche le obiezioni di M. LUCIANI, *Generazioni future, distribuzione temporale della spesa pubblica e vincoli costituzionali*, in *Un diritto per il futuro. Teorie e modelli per lo sviluppo sostenibile e la responsabilità intergenerazionale*, a cura di R. BIFULCO e A. D’ALOIA, Napoli, 2008 e di G. RIVOCCHI, *La garanzia costituzionale della copertura finanziaria come vincolo intertemporale alla spesa pubblica nella (limitata) prospettiva della tutela delle generazioni future*, in *Un diritto per il futuro*, cit., p. 475 s. Per una ricostruzione della questione, sia consentito un rinvio a L. BARTOLUCCI, *La sostenibilità del debito pubblico in Costituzione*, cit., p. 10 s.

Per tutte queste ragioni, una spesa oculata dei fondi europei è decisiva anche in ottica intergenerazionale. A tal fine è dunque nato, il 24 marzo 2021, l'intergruppo parlamentare *Next generation Italia*<sup>91</sup>. Lo hanno annunciato, in una nota, i deputati e senatori promotori dell'iniziativa, per i quali bisogna affrontare "l'emergenza giovanile nel nostro Paese e l'aumento del debito pubblico che rischia di ridurre e impoverire significativamente le opportunità di sviluppo delle generazioni future. Un rischio per un Paese che già oggi spende più risorse per gli interessi sul debito che in istruzione e ricerca".

Si prevede, a tal proposito, la creazione di uno spazio di discussione e coordinamento informale e trasversale in Parlamento in sostegno alle politiche per le nuove generazioni: "in un momento fortemente caratterizzato dall'incertezza nel futuro e nell'economia del Paese, nel quale è oggettiva la difficoltà per i giovani di accedere al mondo del lavoro e di creare nuovi nuclei familiari, la politica è chiamata ad un'azione responsabile, di indirizzo e di sostegno. Diritto allo studio, formazione, nuove competenze, accesso al mercato del lavoro, orientamento, misure per la famiglia sono alcuni dei temi che intendiamo affrontare nelle attività dell'intergruppo"<sup>92</sup>. Lo scopo del gruppo è pertanto quello di dare la giusta priorità ai giovani nell'ambito del *Next Generation EU*, anche superando le logiche di partito, al fine di sostenere le nuove generazioni con proposte per la formazione, l'occupazione e l'emancipazione giovanile.

Eppure, è lecito dubitare della capacità dell'intergruppo di andare oltre le logiche partitiche che, anche in una fase di larga coalizione a sostegno di un Governo tecnico (e anzi, forse, proprio per questo), sono particolarmente vivaci nella vita parlamentare italiana, come dimostra peraltro l'istituzione dell'intergruppo di coalizione.

A ben vedere, potrebbe essere proprio la caratterizzazione tecnica del Governo stesso ad assicurare in qualche modo la lungimiranza delle politiche che metterà in campo, come sembrano suggerire le esperienze dei governi tecnici precedenti. Tuttavia, essendo quello attuale un Governo "tecnico-politico", a composizione mista, potrebbe sorgere il dubbio che tale capacità sia in parte attenuata: facendo i partiti parte della stessa squadra di governo, infatti, c'è il rischio che si ripeta la dinamica che si è avuta in Italia negli ultimi decenni. Quella per cui "uno dei principali problemi nell'adottare decisioni che tutelino le esigenze del futuro, a scapito, se necessario, di interessi del presente, è costituito dalla dinamica della democrazia elettorale, cioè dalla necessità delle *élites* politiche di conquistare il consenso a breve termine degli attuali elettori, senza tener conto di chi, non essendo presente, non può influire con il suo voto sulla

---

<sup>91</sup> L'iniziativa parte dal deputato Massimo Ungaro di Italia Viva e viene accolta positivamente da 57 parlamentari appartenenti sia alla maggioranza che all'opposizione.

<sup>92</sup> Niccolò Invidia (M5S), Andrea De Bertoldi (FDI), Alessandro Cattaneo (FI), Gabriella Giammanco (FI), Chiara Gribaudo (PD), Susy Matrisciano (M5S), Michela Montevicchi (M5S), Tommaso Nannicini (PD), Luca Pastorino (LEU), Giuditta Pini (PD), Erika Rivolta (Lega), Walter Rizzetto (FDI), Sergio Romagnoli (M5S), Daniela Sbroliini (IV), Luca Toccalini (Lega), Manuel Tuzi (M5S), Massimo Ungaro (IV).

contesa elettorale”<sup>93</sup>. Cionondimeno, la strutturazione della *governance* del PNRR delineata nel decreto-legge n. 77 del 2021 pare idonea a limitare le spinte al breve termine della politica: infatti, i ruoli principali sono quelli della Presidenza del Consiglio e del Ministero dell’Economia.

Ciò non toglie che il problema del breve termine delle politiche legislative non possa essere risolto solo da governi tecnici (o tecnico-politici che dir si voglia), che a intervalli regolari suppliscono alle assenze e alle dimenticanze dei partiti politici. A tal fine, l’intergruppo parlamentare pare essere una novità comunque incoraggiante per aumentare la sensibilità sul punto, ma altre tecniche – anche a livello parlamentare – dovrebbero essere individuate per incoraggiare, nella dinamica politica quotidiana, l’attenzione delle decisioni al futuro<sup>94</sup>. Più in generale, tali soluzioni appaiono utili per evitare che il tema della tutela dello sviluppo sostenibile ricada soltanto sulle spalle della giurisdizione (ad esempio, attraverso il c.d. “contenzioso climatico”<sup>95</sup>).

L’intergruppo, presumibilmente, potrebbe spendersi innanzitutto a favore dell’approvazione della legge di revisione costituzionale che estende ai diciottenni il voto per il Senato<sup>96</sup>, che è divenuta indifferibile dopo la conferma del bicameralismo paritario che ha fatto seguito al fallimento della riforma Renzi-Boschi, ma che rappresenta anche una “insopportabile” deroga al principio di eguaglianza del voto “in entrata”<sup>97</sup>. Peraltro, questo “mezzo voto” è attribuito proprio a quei cittadini che tendono a privilegiare uno sguardo rivolto al futuro, finendo così “per aggravare la tendenza ad un’elevazione progressiva dell’età dell’elettore mediano, derivante dall’invecchiamento della popolazione che, com’è noto, si registra in tutta Europa e in Italia con particolare intensità”<sup>98</sup>.

---

<sup>93</sup> T. GROPPÌ, *Sostenibilità e costituzioni: lo Stato costituzionale alla prova del futuro*, in *Diritto pubblico comparato ed europeo*, n. 1, 2016, spec. p. 51.

<sup>94</sup> Sia consentito un rinvio a L. BARTOLUCCI, *La necessità di orientare le decisioni al futuro: il Committee for the Future del Parlamento finlandese e la situazione italiana*, in *Studi parlamentari e di politica costituzionale*, nn. 205-206, 2019, p. 45 s.,

<sup>95</sup> Da ultimo, si veda la sentenza del Tribunale amministrativo di Parigi del febbraio 2021 che ha condannato lo Stato francese per non aver agito nella lotta al riscaldamento globale. Cfr., sul punto, L. DEL CORONA, *Brevi considerazioni in tema di contenzioso climatico alla luce della recente sentenza del Tribunal administratif de Paris sull’“affaire du siècle”*, in *Rivista del Gruppo di Pisa*, n. 1, 2021, p. 327 s., nonché la pronuncia del 24 marzo 2021 del Tribunale costituzionale federale tedesco sul clima, con la quale il *Bundesverfassungsgericht* ha giudicato parzialmente incostituzionale la legge tedesca sul cambiamento climatico, approvata nel 2019, per l’assenza di indicazioni dettagliate sulla riduzione delle emissioni dopo il 2030, sostenendo che il legislatore avrebbe dovuto prendere delle precauzioni per salvaguardare le libertà fondamentali delle generazioni future. Su quest’ultima cfr. R. Bin, *La Corte tedesca e il diritto al clima. Una rivoluzione?*, in *LaCostituzione.info*, 30 aprile 2021; M. Carducci, *Libertà “climaticamente” condizionate e governo del tempo nella sentenza del BVerfG del 24 marzo 2021*, in *LaCostituzione.info*, 3 maggio 2021; R. Bifulco, *Perché la storica sentenza tedesca impone una riflessione sulla responsabilità intergenerazionale*, in *LuisOpen*, 28 maggio 2021.

<sup>96</sup> Approvato in terza lettura alla Camera dei deputati il 9 giugno 2021 con 405 voti a favore, 5 contrari e 6 astenuti. Il testo era stato già approvato sia dalla Camera (il 31 luglio 2019) che dal Senato (il 9 settembre 2020): Atto Camera n. 1511-1647-1826-1873-B, recante “Modifica all’articolo 58 della Costituzione, in materia di elettorato per l’elezione del Senato della Repubblica”.

<sup>97</sup> N. LUPO, *Il “mezzo voto” ai cittadini più giovani: un’anomalia da superare quanto prima*, in *Osservatorio AIC*, n. 6, 2019, p. 71 s., spec. p. 72 s.

<sup>98</sup> *Ibidem*.

Tutto questo anche a fronte di spinte che vanno nella direzione opposta: due giorni prima della nascita dell'intergruppo parlamentare *Next Generation* Italia, infatti, era nato un altro intergruppo parlamentare “per la tutela della longevità”, che rilancia alcune proposte legislative, anche di livello costituzionale, sugli anziani quale categoria da proteggere<sup>99</sup>. L'intergruppo intende sviluppare delle proposte concrete per questa categoria, implementando progetti innovativi e funzionali, che facciano leva sulle nuove tecnologie e tengano conto delle nuove abitudini in termini di consumi e stili di vita degli over 65, sempre agganciandosi al Piano nazionale di Ripresa e Resilienza, col quale – come dichiarano i promotori dell'intergruppo – si ha un'occasione unica per avviare una simile rivoluzione che faccia leva sulle conquiste della transizione ecologica e digitale, anche puntando su una nuova forma di sanità che si basi su assistenza domiciliare e telemedicina.

Appare, francamente, paradossale non solo avere la pretesa di utilizzare uno strumento che si chiama *Next Generation EU* per la tutela delle persone più anziane, ma farlo anche in un Paese come l'Italia nel quale – già prima della crisi pandemica che, com'è noto, ha penalizzato maggiormente i giovani – il 77,2 per cento della spesa sociale è destinato a chi ha più di 65 anni (molto più che in Germania, 58,1 per cento e Francia, 68,6 per cento)<sup>100</sup>. D'altro canto, anche considerando i dati Istat su povertà assoluta e relativa risulta che gli anziani non sono la categoria maggiormente a rischio mentre invece a preoccupare è la povertà delle persone più giovani<sup>101</sup>.

## 6. Qualche considerazione conclusiva

Per trarre qualche conclusione dai fatti che sono stati illustrati, appare comunque necessario procedere in maniera distinta per i due intergruppi, posta la vistosa diversità strutturale che, come si è visto, li caratterizza.

---

<sup>99</sup> Cfr. *Nasce l'Intergruppo parlamentare per tutela longevità e rilancia ddl costituzionale sugli anziani quali categoria da proteggere*, in *Quotidiano sanità*, 23 marzo 2021 (qui consultabile: [www.quotidianosanita.it/governo-e-parlamento/articolo.php?articolo\\_id=93868](http://www.quotidianosanita.it/governo-e-parlamento/articolo.php?articolo_id=93868)).

<sup>100</sup> Cfr. Tortuga, *Sono davvero gli anziani i più colpiti dalla crisi?*, in *Il Foglio*, 17 settembre 2018. Come continuano gli Autori, “disaggregando la spesa sociale per finalità, emerge che il 50 per cento della spesa è destinato alla tutela del rischio vecchiaia mentre tale percentuale è pari a 32,6 per cento in Germania e 40,2 in Francia. Tale sbilanciamento della spesa totale ovviamente comporta una minore attenzione ad altre finalità, ad esempio, malattia (in Italia infatti nello stesso periodo il 23,7 per cento della spesa per prestazioni sociali era posta a tutela di tale rischio mentre invece in Germania il 34,4 per cento e in Francia 28,7 per cento) o famiglia (in Italia 4,1; in Germania il 11,2; in Francia 7,8 per cento). La spesa per pensioni è cresciuta dal 9 per cento del pil nel 1990 al 16,4 per cento nel 2015, ed è decisamente superiore a quella di molti altri paesi europei, anche tenendo conto della maggiore tassazione italiana sulle pensioni e dell'inclusione di spese assistenziali nella voce di spesa pensionistica”.

<sup>101</sup> Il risultato è confermato anche analizzando tre specifici indicatori della qualità della vita e della ricchezza di un individuo (ricchezza complessiva, spesa pro capite e indebitamento). Detto ciò, deve essere tenuto in considerazione che per una persona anziana povera è più difficile incrementare il reddito disponibile rispetto a una più giovane e, quindi, particolare cautela deve essere utilizzata nel disegnare politiche pubbliche appropriate per questi soggetti. In questi termini Tortuga, *Sono davvero gli anziani i più colpiti dalla crisi?*, cit.



Per quanto riguarda l'intergruppo dal profilo più "politico", quello M5S-PD-LeU, suscita qualche interesse soprattutto in una eventuale ottica di legge elettorale maggioritaria. Laddove, infatti, si dovesse approvare una legge in tal senso – come, peraltro, sembrano oggi predicare i maggiori partiti in Parlamento, soprattutto dopo il cambio alla testa della segreteria del PD – allora la soluzione di creare intergruppi parlamentari di coalizione, dopo le elezioni, potrebbe avere un senso.

Questi permetterebbero infatti il coordinamento – in una sede più istituzionalizzata – dei gruppi parlamentari che formano le coalizioni. A patto, però, che in qualche modo gli intergruppi vengano previsti dal diritto parlamentare in senso ampio: non necessariamente dai regolamenti parlamentari (la cui riscrittura comunque appare fondamentale dopo la riduzione del numero dei parlamentari<sup>102</sup>), ma almeno da qualche altro atto, come pareri delle Giunte per il regolamento o circolari presidenziali. In tal modo, il coordinamento coalizionale potrebbe rientrare in Parlamento, allargando in qualche modo le decisioni dalla sola riunione dei leader di partito.

Per quanto concerne, invece, l'intergruppo *Next Generation* Italia, pur essendo comunque un segnale non trascurabile sull'attenzione della politica verso le giovani generazioni, appare però in forte dubbio la sua capacità di condizionare gli equilibri parlamentari su singoli provvedimenti, anche posta la totale informalità degli intergruppi a fronte di una disciplina dei gruppi parlamentari strutturata e che li rende i veri protagonisti della vita parlamentare. Ciò non toglie che "uno dei problemi, forse il principale, della politica contemporanea, e anche di quella italiana, consiste appunto nel sistematico prevalere di una logica tutta contingente e di breve periodo"<sup>103</sup>. Appare quanto mai necessario, allora, oltre alla creazione di questo intergruppo, prevedere qualche altro meccanismo istituzionale – anche in ottica di *Next Generation EU* – che incentivi comportamenti più lungimiranti del legislatore. D'altro canto, deve essere

---

<sup>102</sup> Per i diversi aspetti collegati alla riduzione del numero dei parlamentari, cfr. E. ROSSI (a cura di), *Meno parlamentari, più democrazia? Significato e conseguenze della riforma costituzionale*, Pisa, 2020. Su riduzione dei parlamentari e regolamenti parlamentari cfr., almeno, G.L. Conti, *Temeraria è l'inerzia. Il taglio dei parlamentari e le sue conseguenze*, Pisa, 2020, p. 45 s.; S. CURRERI, *Gli effetti della riduzione del numero dei parlamentari sull'organizzazione e sul funzionamento delle Camere*, in *Federalismi.it*, 15 aprile 2020; L. GIANNITI e N. LUPO, *Le conseguenze della riduzione dei parlamentari sui regolamenti di Camera e Senato*, in *Quad. Cost.*, n. 3, 2020, p. 559 s.; L. GORI, *Sull'organizzazione del Parlamento e sui regolamenti parlamentari*, in *Meno parlamentari, più democrazia?*, cit., p. 131 s.; R. DICKMANN, *Valorizzare il bicameralismo simmetrico per amplificare la rappresentanza*, in *Federalismi.it*, 21 ottobre 2020. Su alcune innovative riforme collegate alla riduzione del numero dei parlamentari, quali la valorizzazione del Parlamento in seduta comune e l'introduzione della sfiducia costruttiva, cfr. A. CIANCIO, *Quali riforme dopo la riduzione del numero dei parlamentari? Brevi considerazioni a margine della proposta per la valorizzazione del Parlamento in seduta comune e l'introduzione della sfiducia costruttiva*, in *Federalismi.it*, 21 ottobre 2020 e S. CURRERI, *Il Parlamento in seduta comune come terza camera politica: prospettive e difficoltà*, in *LaCostituzione.info*, 9 ottobre 2020.

<sup>103</sup> N. LUPO, *Tutelare le generazioni future senza intaccare il diritto di voto*, in *IlSole24Ore*, 21 ottobre 2019. Sul punto, cfr. anche G. DE RITA e A. GALDO, *Prigionieri del presente. Come uscire dalla trappola della modernità*, Torino, 2018, p. IX, secondo i quali la politica del 'qui ed ora' pare avere come unico "obiettivo quello di catturare il consenso giorno per giorno e intercettare le pulsioni dell'opinione pubblica", senza riuscire a considerare il medio e il lungo periodo. D'altro canto, una certa 'furia del presente' ha "costantemente caratterizzato le scelte della politica italiana, oscurando ogni preoccupazione collettiva per il futuro e impedendo di valutare prospetticamente nel tempo le decisioni dell'oggi". Così G. ARCONZO, *La sostenibilità delle prestazioni previdenziali e la prospettiva della solidarietà intergenerazionale. Al crocevia tra gli art. 38, 81 e 97 Cost.*, in *Rivista AIC*, n. 3, 2018, p. 627 s., spec. p. 629.

salvaguardato il valore costituzionale della sostenibilità che, dal 2012, è espressamente presente (riferito al solo al debito pubblico), in Costituzione (artt. 81 e 97).

Dunque, sia che si tratti di intergruppi politici, sia che ci si trovi di fronte a intergruppi per singole *issue*, sembrerebbe auspicabile una qualche regolamentazione, per rendere conoscibili almeno gli iscritti a un intergruppo e il modo in cui lo stesso reperisce le risorse, con lo scopo di rendere l'attività parlamentare più trasparente e, allo stesso tempo, più funzionali gli stessi intergruppi. Posto che in alcuni casi lo stesso elenco dei membri di un intergruppo è riservato, e dunque con una regolamentazione obbligatoria si può supporre che l'intergruppo non si crei o che si crei “clandestinamente”, sarebbe possibile immaginare almeno una regolamentazione facoltativa, aperta cioè solo a quegli intergruppi che – autonomamente – desiderino rendersi in qualche modo più stabili. Questo non potrebbe valere, tuttavia, per la parte finanziaria<sup>104</sup>: in quell'ambito, infatti, le regole dovrebbero valere per tutti gli intergruppi, anche quelli che rifiutassero un inquadramento più definito.

In conclusione, con una regolamentazione più chiara, potrebbero da una parte essere utili, per le ragioni che si sono viste e ad alcune condizioni, gli intergruppi “politici” davvero strutturati e non come quello M5S-PD-LeU, che pare essersi risolto quasi in una “presa in giro” mediatica e, allo stesso tempo, potrebbe intravedersi una certa utilità degli intergruppi dedicati a specifiche *issue*, che potrebbero in qualche modo compensare l'insufficienza del solo *cleavage* partitico.

---

<sup>104</sup> Sul finanziamento della politica, in generale, cfr. G. TARLI BARBIERI e F. BIONDI (a cura di), *Il finanziamento della politica*, Napoli, 2016.