



CAMERA DEI DEPUTATI

XVI LEGISLATURA

SERVIZIO BIBLIOTECA

MATERIALI DI LEGISLAZIONE COMPARATA

I GRUPPI PARLAMENTARI IN  
AUSTRIA, FRANCIA, GERMANIA, IRLANDA,  
PAESI BASSI, REGNO UNITO E SPAGNA

## **UFFICIO LEGISLAZIONE STRANIERA**

**I dossier del Servizio Biblioteca sono destinati alle esigenze di documentazione interna per l'attività degli organi parlamentari e dei parlamentari. La Camera dei deputati declina ogni responsabilità per la loro eventuale utilizzazione o riproduzione per fini non consentiti dalla legge.**

# ***Indice***

## AUSTRIA

I gruppi parlamentari nel Nationalrat

## FRANCIA

I gruppi parlamentari all'Assemblea nazionale

## GERMANIA

I gruppi parlamentari al Bundestag

## IRLANDA

I gruppi parlamentari alla Camera bassa

## PAESI BASSI

I gruppi parlamentari alle Camere

## REGNO UNITO

I gruppi parlamentari alla Camera dei Comuni

## SPAGNA

I gruppi parlamentari al Congresso dei Deputati

# Schede di sintesi

## AUSTRIA

### I gruppi parlamentari nel Nationalrat

La Costituzione austriaca (*Bundes-Verfassungsgesetz*, B-VG) fa cenno ai gruppi parlamentari (*Klubs*) della camera bassa nell'articolo 30 c. 5, ove afferma che il presidente del *Nationalrat* può assegnare dipendenti della Direzione del Parlamento ai gruppi per l'espletamento delle funzioni parlamentari.[\[1\]](#)

Le prerogative ed immunità dei parlamentari sono stabilite negli articoli 56-59b B-VG.

I partiti politici sono citati nella Costituzione solo in quanto partecipanti alle elezioni oppure rappresentati nelle assemblee elettive. La materia è regolata dalla *Parteiengesetz* (ParteienG), mentre in materia elettorale è da ricordare il *Nationalrats-Wahlordnung* (NR-WO).

Il regolamento del *Nationalrat* (*Geschäftsordnungsgesetz*, GOG-NR) dedica specificamente ai gruppi parlamentari l'articolo 7.

I parlamentari appartenenti al medesimo partito che ha concorso alle elezioni (*wahlwerbende Partei*) hanno diritto di **costituire un gruppo parlamentare**. È necessario un numero minimo di 5 parlamentari per il riconoscimento del gruppo (corrispondente al 2,73% dei deputati).[\[2\]](#)

È possibile anche la costituzione di gruppi parlamentari composti da deputati non appartenenti al medesimo partito elettorale, ma questa deve essere approvata dal *Nationalrat*.[\[3\]](#)

L'istituzione di nuovi gruppi parlamentari o la variazione nella loro composizione devono essere immediatamente comunicate al presidente del *Nationalrat*.

Nell'art. 7 è implicitamente riconosciuto il diritto del parlamentare di **non entrare in alcun gruppo** parlamentare, ma questo ha delle conseguenze sulla possibilità di svolgere appieno le sue funzioni: non può partecipare ai lavori delle commissioni, dato che i loro componenti sono scelti dai gruppi. In alcuni casi, nel regolamento, si prevede espressamente il caso di parlamentari che non appartengono ad alcun gruppo, ad esempio

quando si riconosce loro un appropriato spazio nel contingentamento dei tempi dei dibattiti o nella trattazione delle interrogazioni a risposta orale (art. 57 c. 7 e art. 96 c.3 GOG-NR). In altri casi, quando il primo firmatario di una proposta non appartiene ad alcun gruppo, è previsto che la facoltà di illustrarla passi automaticamente al secondo firmatario (art. 33 c.2, art. 43 c.3, art. 92 c. 1 GOG-NR)

**Non** è prevista la possibilità di un **gruppo misto**. Il numero minimo di parlamentari per la costituzione del gruppo non è derogabile.

L'articolo 8 del Regolamento riguarda la conferenza dei capigruppo (*Präsidialkonferenz*) composta dal presidente e dai capigruppo (*Klubobmänner*). La conferenza dei capigruppo ha competenza in materia di programmazione dei lavori, coordinamento dei lavori delle commissioni, relazioni internazionali, e delibera preliminarmente su una serie di questioni come l'organizzazione dei palazzi parlamentari, la restrizione dei tempi di discussione e l'ordine degli interventi, l'omissione di *question time* ecc.

Nel regolamento numerosi articoli fanno riferimento ai gruppi parlamentari, oltre a quelli già citati. Il più rilevante per quanto riguarda le competenze dei gruppi è l'articolo 32, che regola la nomina e la revoca dei membri delle commissioni parlamentari da parte dei gruppi. In questo articolo si precisa che per ogni eventuale variazione nel peso (*Stärkeverhältnis*) dei gruppi parlamentari l'assemblea debba provvedere ad una nuova composizione delle commissioni. Il peso dei gruppi viene valutato dal presidente anche nel momento in cui viene organizzata la sequenza degli interventi in aula (art. 60 c.3 GOG-NR) e nell'organizzazione degli argomenti all'ordine del giorno nelle sedute dedicate ad argomenti comunitari (art.74b c.2 GOG-NR).

Attualmente nel *Nationalrat*, che è composto da 183 deputati, sono presenti i seguenti gruppi:

- *Die Sozialdemokratische Parlamentsfraktion* (SPÖ), 68 dep.
- *Parlamentsklub der Österreichischen Volkspartei* (ÖVP), 66 dep.
- *Der Grüne Klub*, 21 dep.
- *Freiheitlicher Parlamentsklub* (FPÖ), 21 dep.
- *Parlamentsklub des Bündnis Zukunft Österreich* (BZÖ), 7 dep.

## FRANCIA

### I gruppi parlamentari all'Assemblea nazionale

La Costituzione francese, all'articolo 4, tratta dei partiti e dei raggruppamenti politici e non dei gruppi parlamentari che costituiscono l'espressione organizzata dei partiti in seno alle assemblee parlamentari.

Il Regolamento dell'Assemblea nazionale dedica il capitolo V (articoli 19-23) ai gruppi parlamentari e li definisce come un raggruppamento di deputati per affinità politiche, quindi la loro creazione è una facoltà e non un obbligo.

La **costituzione di un gruppo parlamentare** è subordinata a due condizioni: esso non può comprendere meno di 20 membri, esclusi i deputati apparentati, ed ha l'obbligo di presentare al Presidente dell'Assemblea una dichiarazione politica, firmata dai membri, in cui vengono definiti gli obiettivi perseguiti dal gruppo. Tale dichiarazione, il cui contenuto non è sottoposto ad alcun controllo, viene pubblicata nella Gazzetta Ufficiale con la lista dei membri del gruppo, i deputati apparentati e il nome del Presidente.

I deputati possono appartenere ad un solo gruppo. Conformemente al principio di indipendenza inerente al mandato parlamentare è possibile che un deputato non appartenga ad alcun gruppo, ma tale posizione rappresenta una situazione marginale e comporta degli inconvenienti tanto che il Regolamento prevede una figura intermedia rappresentata dall'**apparentamento** di un deputato ad un gruppo di sua scelta con l'approvazione dell'Ufficio di presidenza del gruppo stesso. Generalmente la posizione di apparentato riguarda i deputati che non fanno parte di alcun partito politico o sono membri di un partito che, non avendo i numeri necessari, non può costituire un gruppo. D'altra parte un gruppo può essere formato da parlamentari appartenenti a partiti politici diversi come il gruppo *République et Liberté* costituito nel 1993 o il gruppo *Radical, citoyen et Vert* del 1997. I deputati apparentati non vengono presi in considerazione ai fini del computo del numero richiesto per la formazione del gruppo, ma sono calcolati per la ripartizione dei seggi nelle commissioni parlamentari.

I deputati **non iscritti** ad alcun gruppo e non apparentati, ai sensi dell'articolo 4 dell'Istruzione generale dell'Ufficio di Presidenza, possono essere nominati ai seggi delle

commissioni rimasti vacanti dopo la ripartizione per gruppo e, per tali nomine, sono riuniti sotto la presidenza del più anziano tra loro.

Considerati formazioni interne alle assemblee parlamentari, ai gruppi non è riconosciuta personalità giuridica e non è applicabile la legge sulle associazioni. Sono strutturati in modi diversi e costituiscono liberamente il loro Ufficio di presidenza che generalmente comprende un Presidente, due o più Vice-presidenti e Segretari. Le regole di funzionamento interno possono avere carattere consuetudinario o essere oggetto di regolamenti interni o di statuti di partito (come, ad esempio, il gruppo comunista).

Le **modifiche alla composizione** di un gruppo devono essere portate a conoscenza del Presidente dell'Assemblea da parte del deputato interessato se si tratti di una dimissione, da parte del presidente di un gruppo se si tratti di una radiazione o da parte di entrambi se si tratti di una adesione o di un appiamento. Di tali modifiche è prevista la pubblicazione nella Gazzetta ufficiale. Per i deputati che, in corso di legislatura, cessino di appartenere al gruppo di cui facevano parte al momento della loro nomina come membri di una commissione permanente o speciale è prevista la cessazione di pieno diritto di tale appartenenza.

Attualmente all'Assemblea nazionale, che comprende 577 deputati, sono presenti 8 non iscritti e 4 gruppi così composti:

- Gruppo *Union pour un mouvement populaire* (311 membri, 5 appiamenti)
- Gruppo *Socialiste, radical, citoyen et divers gauche* (187 membri, 18 appiamenti)
- Gruppo della *Gauche démocrate et républicaine* (24 membri)
- Gruppo *Nouveau centre* (20 membri, 2 appiamenti)

## GERMANIA

### I gruppi parlamentari al Bundestag

La costituzione dei gruppi parlamentari (*Fraktionen*) trova il suo fondamento giuridico nell'articolo 38, comma 1, della Legge fondamentale (*Grundgesetz*), il quale dispone che i deputati del *Bundestag* “sono i rappresentanti di tutto il popolo, non sono vincolati da mandati né da direttive e sono soggetti soltanto alla loro coscienza”. Da ciò deriva che la titolarità del diritto a costituire o ad aderire ai gruppi parlamentari spetta ai singoli deputati, che decidono sulla base degli obiettivi che intendono perseguire, a prescindere dal partito politico cui appartengono.

La disciplina tedesca riguardante i gruppi parlamentari è contenuta, in gran parte, nella legge federale sui rapporti giuridici dei membri del Parlamento tedesco<sup>[4]</sup> e nel regolamento del *Bundestag*.<sup>[5]</sup>

La legge federale, all'articolo 45, prevede che i membri del Parlamento possano associarsi in **frazioni** che, all'articolo 46, vengono definite “associazioni aventi capacità giuridica di deputati del *Bundestag*”; esse possono citare in giudizio ed esservi citate, non fanno parte della pubblica amministrazione né esercitano un potere pubblico.

La legge regola, in particolare, gli aspetti finanziari e contabili, mentre l'organizzazione interna ed il funzionamento sono disciplinati dai regolamenti di ogni frazione. Per quanto riguarda, invece, la formazione delle frazioni, la legge rinvia al regolamento del *Bundestag*.

Il regolamento del *Bundestag* definisce le frazioni come associazioni tra deputati e collega la costituzione di una frazione al soddisfacimento di determinate condizioni, quali il numero minimo dei membri (*Mindestmitgliederzahl*), che deve raggiungere almeno il 5 per cento dei componenti il *Bundestag* (cosiddetto *Fraktionsquorum*), nonché l'appartenenza al medesimo partito ovvero a partiti che, perseguendo obiettivi politici analoghi, non siano in concorrenza tra loro in alcun *Land* federale (articolo 10, comma 1, primo periodo).<sup>[6]</sup> Tale disposizione è volta a garantire l'omogeneità politica della formazione.

Il regolamento ammette inoltre l'associazione tra deputati del *Bundestag* appartenenti a partiti diversi, che tuttavia intendono perseguire obiettivi politici affini

(comma 1, secondo periodo). In tal caso il riconoscimento dello *status* di frazione necessita dell'autorizzazione dell'aula del *Bundestag*, che non viene negata se risultano indubbi sia l'intento dei deputati di portare avanti una comune azione, sia l'omogeneità politica della costituenda unione. La formazione di una frazione composta da deputati appartenenti a partiti politici differenti può avvenire all'inizio o nel corso della legislatura. Dunque, la corrispondenza tra frazioni e partiti politici è solo iniziale, poiché è possibile, previa autorizzazione dell'aula della Camera, apportare modifiche successivamente.

Per tali motivi, i gruppi parlamentari si distinguono sia dalle coalizioni elettorali sia dai partiti politici; questi ultimi operano al di fuori del *Bundestag* e proseguono la propria attività in Parlamento attraverso i loro deputati eletti dal popolo.

In base al comma 2 dell'articolo 10 del regolamento, le frazioni possono accogliere dei **membri associati** (*Gäste*), che la dottrina individua come deputati senza frazione o senza partito ma non come deputati appartenenti ad un'altra frazione. I membri associati non vengono computati ai fini della determinazione della consistenza numerica delle frazioni, ma di essi si tiene conto ai fini del calcolo della quota dei seggi per la composizione del Consiglio degli anziani (*Ältestenrat*) e delle Commissioni (*Ausschüsse*) nonché per la ripartizione delle presidenze delle Commissioni. Lo stesso principio si applica anche nelle elezioni cui debba procedere il *Bundestag* (articolo 12 del regolamento).

Le frazioni, in quanto articolazioni del Parlamento, sono ad esso collegate inscindibilmente. Esse organizzano un'efficiente suddivisione del lavoro tra i propri membri attraverso la quale concorrono alla formazione della volontà parlamentare. Le frazioni, dunque, dirigono il lavoro nel *Bundestag* e, in proporzione alla loro forza, sono presenti all'interno degli organi del *Bundestag* (Consiglio degli anziani, Commissioni).

L'appartenenza ad una frazione dà diritto alla presentazione di proposte (progetti di legge, mozioni, interpellanze al Governo, interrogazioni a risposta scritta ecc.) poiché, in base all'articolo 76 del regolamento, le proposte dei membri del *Bundestag* devono essere sottoscritte da una frazione o dal cinque per cento dei membri del *Bundestag*. Tale disposizione è volta ad impedire che i singoli deputati possano intralciare il lavoro del Parlamento con un numero eccessivo di proposte.

Il regolamento parlamentare, all'articolo 10, comma 4, prevede, altresì, la possibilità per i deputati di associarsi, anche se non raggiungono la soglia minima del 5 per cento, in un cosiddetto "**gruppo**" (*Gruppe*). Il riconoscimento di tale aggregazione minore

è rimesso ad una decisione dell'aula del *Bundestag*. L'entità dei diritti dei gruppi non figura in alcun modo nel regolamento, ma è contenuta anch'essa in una decisione del *Bundestag*. La dottrina sottolinea che tali decisioni si ispirano a criteri di funzionalità del Parlamento, anche in relazione all'entità numerica dei gruppi che chiedono il riconoscimento. Infine, i diritti dei gruppi ricalcano le stesse tipologie di quelli delle frazioni, ma sono per così dire meno numerosi e meno completi. Lo *status* di *Gruppe* autorizza alla presentazione di proposte, assicura un tempo di parola proporzionato alla forza del gruppo medesimo, equipara i presidenti dei gruppi ai presidenti delle frazioni ed assicura i mezzi necessari finanziari e tecnici per svolgere l'attività parlamentare. Anche i gruppi, al pari delle frazioni, possono accogliere dei membri associati (*Gäste*).

L'ultimo gruppo è stato riconosciuto nella XIII legislatura (1994-1998) ed era quello del PDS con 30 deputati. Tramite un ricorso alla Corte costituzionale, esso ha cercato di rivendicare lo *status* di frazione, ma invano (*BVerfGE 96, S. 264*).

Infine, i deputati che non si riconoscono in alcun gruppo parlamentare sono considerati “**deputati non appartenenti ad alcuna frazione**” (*fraktionslose Abgeordnete*). **Non** esiste pertanto un **gruppo parlamentare misto**.

La formazione di una frazione (o di un gruppo), la sua denominazione, i nomi dei presidenti, dei membri effettivi e dei membri associati devono essere comunicati per iscritto al Presidente del *Bundestag* (articolo 10, comma 2 del regolamento).

Attualmente, il *Bundestag* è composto da 612 deputati raggruppati in cinque frazioni: CDU/CSU (223 deputati), SPD (222 deputati), FDP (61 deputati), *Die Linke* (53 deputati), *Bündnis 90/Die Grünen* (51 deputati), senza frazione (2 deputati).

## IRLANDA

### I gruppi parlamentari alla Camera bassa

Le norme permanenti di procedura della Camera bassa (*Dáil Éireann*) non contengono disposizioni generali sulla **costituzione dei gruppi parlamentari**. Di tali gruppi esse riportano tuttavia la definizione e la disciplina con specifico riferimento alla

distribuzione dei tempi di lavoro assegnati, rispettivamente, alla maggioranza (*Government business*) e all'iniziativa legislativa di singoli deputati (*Private members' business*).

A questo riguardo, il Regolamento del *Dáil* (*Standing Order* n. 114) dispone che ciascun gruppo sia formato da non meno di sette membri collegati ad una lista elettorale, precisando che tale consistenza numerica può sussistere sia al momento dell'iniziale costituirsi dell'Assemblea oppure determinarsi successivamente, a seguito di elezioni suppletive. Un gruppo parlamentare può, tuttavia, essere formato per iniziativa di singoli membri della Camera ove questi vi aderiscano – in numero non inferiore a sette – e chiedano allo *Speaker* il suo formale riconoscimento.

Il venir meno del requisito numerico all'interno del gruppo formatosi alla Camera per iniziativa degli aderenti, una volta constatato dallo *Speaker* (anche a seguito delle dimissioni di alcuni tra i suoi membri, e salvo il caso della sopravvenuta vacanza di seggi nella Camera), ne determina la **decadenza**, a meno che gli altri componenti non confermino l'intenzione di continuare a farne parte e purché il necessario *quorum* sia ripristinato entro due settimane dalla comunicazione ad essi inviata dallo *Speaker*.

In base ai risultati delle elezioni politiche svoltesi nel 2007, i 166 seggi del *Dáil Éireann* sono ripartiti tra sette gruppi parlamentari: *Fianna Fáil* (77); *Fine Gael* (51); *Labour Party* (20); *Green Party* (6); *Sinn Féin* (4); *Independent* (5); *Progressive Democrats* (2).

## PAESI BASSI

### I gruppi parlamentari alle Camere

Nei Paesi Bassi le norme regolamentari riguardanti i gruppi parlamentari (*fracties*) sono reperibili nel capitolo V (articoli 11 e 12) del regolamento della Camera dei deputati (*Tweede Kamer der Staten Generaal*) e nel capitolo II (articoli da 23 a 25) del regolamento del Senato (*Eerste Kamer der Staten Generaal*).

La Costituzione non tratta dei gruppi parlamentari, mentre il divieto di mandato imperativo è sancito dagli articoli 50 e 67 comma 3 dove si dice che gli Stati generali

rappresentano l'intera nazione e che i parlamentari non possono ricevere indicazioni di voto.

Sia l'articolo 11, comma 1, del Regolamento della Camera che l'articolo 23, comma 1, del Regolamento del Senato prevedono che gli eletti in una stessa lista siano considerati, all'inizio della legislatura, facenti parte di un unico gruppo senza alcuna dichiarazione di appartenenza da parte dei singoli parlamentari. I gruppi parlamentari corrispondono dunque ai partiti che si sono presentati alle elezioni e ad ogni lista, che abbia ottenuto degli eletti, corrisponde un gruppo.

Non è previsto un *quorum* per la **costituzione di un gruppo parlamentare**. Gli stessi regolamenti prevedono espressamente che, anche qualora vi sia stato un solo eletto in una lista, questo costituirà un gruppo a sé stante. L'unico requisito per la costituzione di un gruppo è la proclamazione dell'elezione da parte dell'ufficio elettorale centrale (*centraal stembureau*) e la corrispondenza con una lista elettorale.

Entrambi i regolamenti (art. 24 R.S., art.11.2 R.C.) prevedono tuttavia la possibilità di creare nuovi gruppi in deroga a tale norma. Possono dunque esistere gruppi parlamentari non connessi alle liste elettorali con la condizione di una formale comunicazione al Presidente della Camera.

Esiste ad esempio al Senato il gruppo Yildirim (dal nome del suo unico componente).[\[7\]](#)

**Non** è pertanto prevista la costituzione di un **gruppo misto**.

I gruppi parlamentari ricevono sussidi dal governo e dalle camere. Il regolamento della Camera (art. 12 commi 1 e 2) dispone che nel caso in cui vengano creati nuovi gruppi, sia per scissione sia per fusione, i fondi vengano ridistribuiti in maniera proporzionale in modo da non arrecare alcun aumento di spesa.

Ogni gruppo parlamentare elegge al suo interno un presidente (*fractievoorzitter*), un ufficio di presidenza (*fractiebestuur: direzione del gruppo*) che comprende un vicepresidente, un tesoriere e, secondo la consistenza del gruppo, uno o più segretari. I nominativi vengono comunicati al Presidente della Camera. Di solito i segretari dei gruppi parlamentari fanno parte anche dell'Ufficio di Presidenza della Camera (*Presidium*).

Nell'ambito del regolamento della Camera non sono attribuiti poteri ai gruppi ma soltanto ai singoli parlamentari né esiste un organo paragonabile alla nostra

Conferenza dei presidenti di gruppo. I Gruppi parlamentari vengono citati nei regolamenti, oltre che negli articoli già descritti, soltanto con riferimento ai tempi di discussione (art. 64 R.C. e artt. 100 e 101 R.S.) che vengono assegnati in proporzione alla consistenza e per l'assegnazione dei posti a sedere in Aula (art. 51 R.C. e art. 76 R.S.) che vengono assegnati al gruppo il quale decide poi come distribuirli tra i singoli parlamentari.

Vi è poi una norma di rinvio (art. 10 R.C.) dove si stabilisce che le regole relative alla distribuzione delle risorse economiche tra i gruppi parlamentari, nonché alla gestione di tali risorse da parte dei gruppi stessi sono stabilite in un apposito regolamento approvato dall'Assemblea su proposta dell'Ufficio di presidenza.

Nel solo regolamento del Senato (art. 36, comma 2) viene detto che il Presidente terrà conto della consistenza dei gruppi per l'assegnazione dei membri alle diverse commissioni nonché delle decisioni interne ai gruppi relativamente alle materie di interesse dei singoli parlamentari.[\[8\]](#)

Attualmente alla Camera, che si compone di 150 deputati, vi sono 11 gruppi parlamentari:

- CDA - *Christen Democratisch Appèl* (cristiano democratici) (41 componenti)
- PvdA - *Partij van de Arbeid* (partito del lavoro) (33 componenti)
- SP - *Socialistische Partij* (partito socialista) (25 componenti)
- VVD - *Volkspartij voor Vrijheid en Democratie* (partito popolare per la libertà e la democrazia) (21 componenti)
- PVV *Partij voor de Vrijheid* (Partito per la libertà) (9 componenti)
- GL - *GroenLinks* (Verdi di sinistra) (7 componenti)
- *ChristenUnie* - (Unione cristiana) (6 componenti)
- D66 - *Democraten 66* (Democratici 66) (3 componenti)
- SGP - *Staatkundig-Gereformeerde Partij* (Partito politico dei *gereformeed* (gruppo religioso)) (2 componenti)
- PvdD - *Partij voor de Dieren* (Partito per gli animali) (2 componenti)
- *Verdonk* – Gruppo del deputato Rita Verdonk (1 componente)

Al Senato, che si compone di 75 senatori, vi sono gli stessi 11 gruppi (fatta eccezione per il gruppo del “Partito per la libertà” che è sostituito dal “Gruppo indipendente del Senato” e, ovviamente, per il gruppo individuale del deputato Rita

Verdonk che al Senato è sostituito dal gruppo del senatore Yildirim) 3 dei quali sono costituiti da un solo componente.

## REGNO UNITO

### **I gruppi parlamentari alla Camera dei Comuni**

Il sistema procedurale della Camera dei Comuni presuppone l'esistenza e il funzionamento di gruppi parlamentari, per la cui disciplina occorre risalire – in coerenza con un tratto peculiare dell'ordinamento britannico – a fonti perlopiù di livello informale e convenzionale.

La **costituzione, la composizione e l'organizzazione dei gruppi parlamentari** risentono infatti, in modo determinante, di alcuni elementi propri del cosiddetto modello Westminster (segnatamente, il sistema elettorale e la struttura del sistema partitico), e si collegano, in particolare, alla tradizionale funzione di raccordo fra Parlamento e Governo assolta da figure istituzionali incardinate, ad un tempo, nell'uno e nell'altro (*Leader of the House* e *Whip* di maggioranza, presenti in entrambe le Camere).

In tale contesto, gli schieramenti politici rappresentati in Parlamento (denominati *parliamentary parties*) esprimono la contrapposizione (rilevabile non soltanto sul piano ideale o programmatico ma anche su quello materiale, data la conformazione dell'Aula) tra la maggioranza (il Governo), da un lato, e i partiti di opposizione, dall'altro. Tra questi, è in posizione privilegiata la cosiddetta opposizione ufficiale (*Official Opposition*), ossia il secondo partito maggiormente rappresentato nella Camera, la cui organizzazione riproduce in modo speculare quella dello schieramento di maggioranza.

Le norme permanenti di procedura della Camera dei Comuni (*Standing Orders of the House of Commons – Public Business*, nella versione approvata nel 2007), trattano dei gruppi parlamentari – precisamente dei “partiti non rappresentati nel Governo di Sua Maestà” - per stabilire, in un caso, la ripartizione dei giorni di lavoro nel corso della sessione annuale (*S.O. n. 14, Arrangement of public business*); per esentare, in un altro

caso, i portavoce dei due maggiori partiti di opposizione, al pari dei Ministri della Corona, dall'applicazione del potere dello *Speaker* di limitare in determinate circostanze la durata dei discorsi (*S.O. n. 47, Short speeches*); in un caso ulteriore, per l'assegnazione al Governo e ai due maggiori partiti di opposizione di specifici giorni per la discussione di argomenti di loro interesse in sede di Gran Commissione Scozzese (*S.O. n. 99, Scottish Grand Committee*).

E', per converso, radicata nelle convenzioni e nella prassi parlamentare la disciplina dell'organizzazione dei gruppi, tanto di maggioranza che di opposizione. Al loro vertice sono preposti organi di cui è formalmente riconosciuta la funzione di carattere istituzionale, remunerata a carico del bilancio pubblico; essi, infatti, fanno parte contemporaneamente del Parlamento e del Governo (è il caso del *Leader of the House*, capogruppo di maggioranza e Ministro del *Cabinet*), mentre, per quanto riguarda l'opposizione, sono investiti di specifici poteri procedurali nel quadro dell'organizzazione e dello svolgimento dei lavori parlamentari.

Nel gruppo di maggioranza, la responsabilità della gestione e dell'organizzazione dei lavori parlamentari ai fini dell'attuazione del programma legislativo del Governo è affidata, in ciascuna Camera, al *Chief Whip* (anch'esso solitamente membro del *Cabinet*), al quale corrisponde analoga figura nei gruppi di opposizione. Con il *Chief Whip* di maggioranza collaborano, all'interno del suo gruppo e in base ad una precisa ripartizione di compiti, i *Government Whips*; il carattere istituzionale della funzione assolta da tali figure è fondamento della apposita indennità che, a carico del bilancio pubblico, viene ad esse corrisposta (come anche ai loro omologhi nello schieramento della Opposizione ufficiale nelle due Camere).

A seguito delle elezioni politiche del 2005, i 646 seggi della Camera dei Comuni sono stati distribuiti complessivamente, tra 11 gruppi parlamentari, rappresentativi dei tre maggiori partiti e di talune formazioni politiche minori, perlopiù di ispirazione autonomista: *Labour* (355), *Conservative* (198), *Liberal Democrat* (62), *Democratic Unionist* (9), *Scottish National Party* (6), *Sinn Fein* (5), *Plaid Cymru* (3), *Social Democratic & Labour Party* (3), *Independent* (2), *Ulster Unionist* (1), *Respect* (1).

## SPAGNA

### I gruppi parlamentari al Congresso dei Deputati

La Costituzione spagnola del 1978 non contiene disposizioni dedicate allo *status* giuridico dei gruppi parlamentari, rinviando la loro disciplina ai regolamenti parlamentari.

Nel testo costituzionale i gruppi sono riconosciuti in maniera prevalentemente indiretta, attraverso tre riferimenti.

Innanzitutto vi è l'articolo 99, comma 1, che impegna il Re, prima della designazione di un candidato alla Presidenza del Governo, alla "consultazione dei rappresentanti designati dai gruppi politici presenti in parlamento"; un altro riferimento indiretto è contenuto nell'articolo 20, comma 3, dove viene garantito l'accesso ai mezzi di comunicazione sociale controllati dallo Stato o da altri enti pubblici "da parte dei gruppi sociali e politici significativi". Infine, il richiamo più significativo è presente all'interno dell'articolo 78, comma 1, della Costituzione, che prevede la formazione, presso ciascuna camera delle *Cortes*, di un collegio ristretto di 21 membri, denominato Deputazione Permanente, che agisce da organo rappresentativo del *Plenum* nei periodi di intervallo tra una sessione parlamentare e l'altra, oppure quando le camere sono sciolte; a tale proposito è espressamente previsto che i membri della Deputazione "rappresenteranno i gruppi parlamentari, in proporzione all'importanza numerica".[\[9\]](#)

Le disposizioni specifiche sui requisiti per la formazione dei gruppi parlamentari al Congresso dei Deputati sono contenute negli articoli 23-29 del relativo regolamento parlamentare.

L'articolo 23 del regolamento del Congresso dei Deputati indica i requisiti fondamentali per la **formazione dei gruppi parlamentari**, che afferiscono a due aspetti particolari: la consistenza numerica dei gruppi, da un lato, ed il loro rapporto con i partiti o le formazioni politiche che abbiano partecipato alle elezioni, dall'altro.

Il *quorum* minimo fissato, in via generale, per la costituzione di un gruppo parlamentare (art 23, comma 1) è di 15 membri (su 350 membri complessivi del Congresso dei Deputati); sono previste deroghe a favore dei deputati, appartenenti ad una od anche a più formazioni politiche, che abbiano ottenuto un numero complessivo di seggi non inferiore a 5 e abbiano conseguito, a livello elettorale, almeno uno dei due seguenti risultati:

- il 15% dei voti nelle circoscrizioni in cui abbiano presentato candidature;
- il 5% dei voti complessivi a livello nazionale.

Tali disposizioni sono integrate dal disposto del comma 2 dell'articolo 23 del regolamento del Congresso, che vieta in maniera assoluta la costituzione di gruppi parlamentari separati da parte di deputati appartenenti allo stesso partito. Tale norma, volta ad evitare il frazionamento dei gruppi, è rafforzata da un'ulteriore disposizione, che vieta la formazione di gruppi separati anche a partiti o formazioni politiche diverse, ma che abbiano formato una coalizione o un cartello elettorale, presentandosi con un unico simbolo o contrassegno.[\[10\]](#)

Il regolamento del Congresso impedisce quindi, di fatto, la costituzione di un numero di gruppi parlamentari superiore ai partiti, o alle federazioni di partiti presentatesi congiuntamente alle elezioni.[\[11\]](#)

L'articolo 24 del regolamento prevede la formazione dei gruppi parlamentari entro i cinque giorni successivi alla seduta costitutiva del Congresso. Va segnalato che il dettato regolamentare assegna l'iniziativa della formazione dei gruppi ai singoli deputati (quindi non al Congresso come organo, né ai partiti o alle formazioni politiche), i quali dovranno previamente associarsi e presentare una comunicazione scritta congiunta, firmata da tutti gli aderenti, indirizzata all'Ufficio di Presidenza; tale comunicazione conterrà la denominazione del gruppo,[\[12\]](#) il nome dei componenti e l'indicazione del Portavoce e dei suoi sostituti. La corrispondenza tra formazioni elettorali e gruppi parlamentari, favorita dal regolamento all'inizio della legislatura, è da considerarsi operante anche nel corso della stessa, sicché è da ritenersi vietata la costituzione di nuovi gruppi parlamentari a seguito della nascita di nuovi partiti o formazioni politiche, avvenuta durante la legislatura. Un altro aspetto interessante da rilevare è che il regolamento non impone però al singolo deputato di aderire al gruppo collegato al partito o alla coalizione con la quale è stato eletto.[\[13\]](#)

Oltre alla facoltà di iscriversi a qualunque gruppo parlamentare, purché sia unico,[\[14\]](#) i deputati hanno altre due possibilità: associarsi ad un gruppo o confluire nel gruppo misto.

Durante i cinque giorni previsti per la formazione dei gruppi parlamentari, i deputati che non si siano iscritti come membri in alcun gruppo potranno tuttavia chiedere di essere "associati" ad uno di essi, presentando apposita richiesta all'Ufficio di Presidenza,

corredata del parere favorevole del Portavoce del gruppo (art. 24, comma 3, Reg. Congr.). I **deputati associati ai gruppi** saranno computati ai fini della determinazione dei *quorum* costitutivi previsti dal regolamento e delle quote proporzionali dei rappresentanti dei gruppi nelle commissioni parlamentari (art. 24, comma 4, Reg. Congr.).[\[15\]](#)

Trascorsi i cinque giorni dalla seduta costitutiva del Congresso, i deputati che non abbiano effettuato alcuna delle scelte precedentemente indicate (o che non abbiano potuto formare, per assenza di requisiti, un diverso gruppo parlamentare) confluiscono obbligatoriamente nel **gruppo parlamentare misto** (art. 25, comma 1, Reg. Congr.).[\[16\]](#)

Il gruppo misto costituisce quindi un raggruppamento residuale, che obbedisce ad un'esigenza, di natura sostanzialmente tecnica, diretta all'organizzazione dei lavori parlamentari in base alla rappresentatività dei gruppi più che al riconoscimento dei singoli deputati.

L'articolo 29 del regolamento prevede infatti che tutti i gruppi parlamentari, in linea di principio, godano di identici diritti, fatte salve le eccezioni poste dal regolamento stesso.

Il regolamento del Congresso non prevede, infine, la costituzione di raggruppamenti politici, o territoriali, all'interno del gruppo misto.

All'inizio della legislatura è consentito ad un deputato, come si è visto, iscriversi ad un gruppo parlamentare diverso da quello collegato al partito nelle cui liste è stato eletto.

In aggiunta a tale possibilità, il regolamento del Congresso consente anche il **passaggio successivo di un deputato da un gruppo parlamentare ad un altro**, con l'eccezione del gruppo misto.

L'articolo 27, comma 1, del regolamento, infatti, permette tale scelta entro i primi cinque giorni di ogni sessione parlamentare, quindi due volte all'anno.[\[17\]](#)

I passaggi dei deputati da un gruppo all'altro determinano quindi modifiche nella composizione numerica dei gruppi stessi, con possibile diminuzione dei membri al di sotto dei *quorum* costitutivi che sono, rispettivamente, come precedentemente visto, di 15 componenti per i gruppi costituitisi in base alla regola generale e di 5 per quelli autorizzati in deroga.[\[18\]](#)

Tali diminuzioni non causano però lo **scioglimento dei gruppi**, poiché il comma 2 dell'articolo 27 prevede tale eventualità soltanto quando le riduzioni facciano scendere il numero dei membri al di sotto della metà della soglia costitutiva (perciò al di sotto di 8 componenti per i gruppi di diritto e di 3 per quelli autorizzati).<sup>[19]</sup> In tale circostanza, il regolamento del Congresso impone, a seguito dello scioglimento di un gruppo, il passaggio automatico dei suoi membri nel gruppo misto.<sup>[20]</sup>

Attualmente al Congresso dei Deputati (350 membri) vi sono 6 gruppi parlamentari, così composti: Socialisti (169 deputati) Popolari (154) Catalani (10), Baschi (6), Sinistra Repubblicana-Sinistra Unita-Iniziativa per Catalogna Verdi (5), Gruppo Misto (6).

---

[1] La Direzione del parlamento (*Parlamentsdirektion*) è la struttura amministrativa, dipendente dalla Presidenza del Consiglio federale, che offre i servizi ausiliari ai due rami del Parlamento e agli eurodeputati austriaci (art. 30 c.3 B-VG)

[2] In realtà, a causa delle soglie di sbarramento presenti nel sistema elettorale austriaco, i parlamentari dello stesso partito rappresentato in Parlamento non possono essere meno di 7.

[3] Questa evenienza si è verificata la prima volta nel 1993, con la costituzione del Forum liberale.

[4] *Gesetz über die Rechtsverhältnisse der Mitglieder des Deutschen Bundestages - Abgeordnetengesetz - AbgG.*

[5] *Geschäftsordnung des Deutschen Bundestages.*

[6] Il gruppo della CDU/CSU costituisce l'esempio di una frazione i cui componenti appartengono a due partiti distinti. Il partito della CSU può essere eletto solo in Baviera, mentre quello della CDU solo nei restanti *Länder* della Federazione. Tali partiti non competono tra loro in alcun *Land* e, dunque, possono costituire un'unica frazione nel *Bundestag*.

[7] Tale gruppo si è costituito il 2 ottobre 2007. Fino ad allora il senatore Yildirim faceva parte del gruppo SP (gruppo socialista) poiché era stato eletto in questa lista. Il senatore Yildirim era stato eletto con molti voti di preferenza superando l'ordine che il partito aveva stabilito nella lista elettorale. Secondo gli accordi di partito il senatore avrebbe dovuto lasciare il posto al candidato subentrante rispettando l'ordine concordato, mentre il senatore Yildirim, decidendo di non dimettersi, non ha rispettato l'accordo e pertanto il gruppo lo ha espulso. In conseguenza di ciò la Presidenza ha comunicato all'Assemblea la costituzione di un nuovo gruppo non corrispondente ad una lista elettorale: il gruppo Yildirim, appunto.

[8] Per prassi, all'interno dei gruppi a ciascun parlamentare vengono assegnate una o più materie in relazione alla consistenza del gruppo stesso (appare evidente che nei gruppi molto numerosi si tenderà alla specializzazione mentre nei gruppi più piccoli al cumulo delle materie sui singoli parlamentari). Tale procedura viene denominata *Portefeuilleverdeling* (suddivisione del portafoglio). Il Parlamentare cui viene assegnata la materia ne diviene responsabile (è questo il termine usato nel regolamento del Senato: dove si dice che nell'assegnazione alle Commissioni sarà tenuto conto delle "responsabilità" interne ai gruppi) a, sarà lui a seguire i provvedimenti, a prendere la parola in Assemblea e anche con la stampa.

[9] Particolare rilevanza assume il principio di rappresentanza proporzionale dei gruppi parlamentari, pur non essendo riferito alla composizione delle commissioni parlamentari, come avviene in altri testi costituzionali, data l'importanza del ruolo rivestito dalla Deputazione Permanente in Spagna.

[10] La formulazione letterale del comma fa riferimento alle formazioni politiche che "non si siano affrontate davanti all'elettorato".

[11] Il regolamento consente invece, al contrario, le aggregazioni, rendendo possibile la costituzione di un unico gruppo parlamentare da parte di più partiti che si siano uniti in una coalizione elettorale, pur mantenendo contrassegni distinti.

[12] La denominazione del gruppo non è soltanto un requisito formale, ma implica il controllo, da parte dell'Ufficio di Presidenza, della corrispondenza dello stesso con uno dei simboli presenti alle elezioni, al fine di garantire il rispetto del divieto di costituzione di più gruppi provenienti da una medesima forza politico-elettorale.

[13] Tale elemento, che stempera a livello individuale la corrispondenza tra risultati elettorali e formazione dei gruppi, presente a livello collettivo, è stato utilizzato per permettere la costituzione in gruppo di un partito politicamente vicino, che non riesce a raggiungere il *quorum* necessario di deputati richiesto dal regolamento; tale possibilità ha dato luogo al fenomeno del “prestito temporaneo” dei deputati poiché, come è previsto dall’articolo 27 del regolamento del Congresso, il numero dei componenti di un gruppo può diminuire dopo la costituzione dello stesso senza causarne lo scioglimento, purché non si scenda sotto la metà del *quorum* inizialmente necessario.

[14] L’articolo 25, comma 2, del regolamento prescrive che “nessun deputato potrà far parte di più di un gruppo parlamentare”.

[15] Nella pratica tale opportunità è adottata soprattutto da coloro che non sono iscritti ai partiti politici e che sono stati candidati nelle liste elettorali come “indipendenti”.

[16] Il regolamento del Congresso non consente quindi l’esistenza di deputati non appartenenti ad alcun gruppo.

[17] Le sessioni parlamentari in Spagna durano da settembre a dicembre e da febbraio a giugno.

[18] Le implicazioni derivanti da tali movimenti, identificati nel fenomeno del cosiddetto *transfuguismo* parlamentare, sono state oggetto di ampi approfondimenti da parte della dottrina giuridica spagnola.

[19] Ciò ha reso possibile, come già segnalato, un’altra pratica nota come “prestito temporaneo” dei deputati, effettuata per consentire la costituzione di un gruppo collegato ad un partito politicamente vicino.

[20] Altre questioni collegate sono state infine esaminate in dottrina, come quella relativa alla possibilità, per i deputati confluiti nel gruppo misto, di iscriversi ad un altro gruppo all’inizio di una nuova sessione (generalmente ammessa) o quella, più controversa, riguardante la facoltà per i deputati passati al gruppo misto, a seguito dello scioglimento di un gruppo “di diritto”, di chiedere la ricostituzione dello stesso come gruppo “autorizzato” (per il quale sono sufficienti cinque membri, laddove ricorra almeno uno dei risultati elettorali previsti dal regolamento).