SPUNTI SUI GRUPPI PARLAMENTARI

*(Nota di Nicola Lupo per il gruppo di Astrid su
La normativa di contorno della riforma elettorale)*

11 gennaio 2007

La disciplina relativa alla costituzione dei gruppi parlamentari è forse quella che ha subito meno modifiche dal 1920 ad oggi: le soglie numeriche sono rimaste le stesse e i riferimenti alla legge elettorale sono ancora fermi a quelle vigenti prima del 1993. Segno dell'estrema difficoltà di incidere su questa disciplina (come attesta anche il fallimento dei tentativi Violante, nella XIII legislatura, incentrati peraltro intorno allo scopo, solo in parte sovrapponibile a quello di ridurre la frammentazione politica in Parlamento, di ostacolare la “mobilità” dei parlamentari).

E' singolare che la soglia numerica, fissata alla Camera nel lontano 1920 nella misura di 20 deputati, sia rimasta immutata: specie se si considera che i deputati, nel 1920, erano decisamente meno degli attuali (essendo allora pari a 508). In termini percentuali, perciò, la soglia per la costituzione di un gruppo prevista alla Camera (anche a prescindere dai gruppi in deroga) si è sensibilmente abbassata, passando dal 3,93% al 3,17%. Anche nella I legislatura repubblicana, quando fu implicitamente riadottata la disciplina regolamentare vigente in epoca statutaria, la soglia era superiore a quella attuale (3,48%).

L'invarianza della soglia numerica, unitamente all'accrescimento del numero delle Commissioni permanenti, ha poi comportato la previsione di incentivi alla frammentazione, ossia alla costituzione di nuovi gruppi. In particolare, si fa riferimento alla norma, esistente solo al Senato (e giustificata in base al fatto che in quel ramo del Parlamento un gruppo ordinario, in quanto composto da un numero minimo di dieci senatori, può avere un numero di membri inferiore al numero delle Commissioni permanenti), secondo cui “i gruppi composti da un numero di senatori inferiore a quello delle Commissioni sono autorizzati a designare uno stesso senatore in tre commissioni in modo da essere rappresentati nel maggior numero possibile di commissioni” (art. 21, comma 2, r.S.), così derogando alla regola sulla partecipazione di un parlamentare ad una sola Commissione permanente (che al Senato, diversamente che alla Camera, non si applica alla 14^a Commissione Politiche dell'Unione europea). Tale deroga, evidentemente, rappresenta un incentivo a costituire un numero più elevato di gruppi, al fine di garantire rapporti di forza in Commissione non sfavorevoli

alla coalizione che, pur (lievemente) maggioritaria, sia composta da un numero inferiore di gruppi parlamentari rispetto all'opposizione.

Il mancato legame tra la costituzione dei gruppi, a patto che si superi una certa soglia numerica, da un lato, e le vicende elettorali (o di organizzazione politico-sociale), dall'altro, si deve – con ogni probabilità – al fatto che nel 1920 i deputati liberali vollero tenersi le mani libere sulle aggregazioni parlamentari (a prescindere cioè dalla loro collocazione elettorale, in genere variegata nelle diverse aree del territorio nazionale) e imposero questo principio nel momento in cui cedettero ai partiti di massa (socialisti e popolari, anzitutto) sull'istituzione dei gruppi e sulla necessaria appartenenza di ogni parlamentare ad un gruppo.

Quanto ai gruppi “in deroga”, la loro previsione si ebbe anch'essa, per la prima volta, nel regolamento della Camera del 1920, e fu poi successivamente ribadita con regolarità; mentre nel regolamento del Senato si introdusse solo nel 1971.

Infine, sulle componenti politiche del gruppo misto: esse sono previste dal solo regolamento della Camera. Il regolamento del Senato le prevede in un unico articolo (l'art. 156-*bis*, introdotto nel 1988, per le interpellanze di gruppo), ma, per il resto, non sono state “codificate”: anzi, la Giunta per il regolamento del Senato, in un parere del 30 marzo 2004, ha espressamente stabilito che “il Regolamento del Senato, ad eccezione della isolata e non estensibile previsione dell'articolo 156-*bis*, comma 1, non conosce la figura delle componenti politiche del Gruppo misto”.

L'esito di questa disparità tra i due rami del Parlamento sulle componenti politiche del gruppo misto è invero un po' paradossale: al Senato anche un singolo senatore appartenente al gruppo misto può darsi un'etichetta (che può essere mutata, anche più volte, come mostra il caso del sen. Fernando Rossi), che ha un qualche rilievo esterno (resoconti parlamentari, siti internet), pur senza che ciò gli dia diritto (credo) a prerogative di altro genere.

Le vie di uscita possibili potrebbero essere diverse (tra di loro alternative o anche cumulative):

1. innalzare (anche decisamente) la soglia numerica, in modo da incentivare la formazione dei gruppi “di coalizione” (ovviamente codificando anche al Senato le componenti del gruppo misto e, eventualmente, prevedendole anche all’interno dei gruppi maggiori, a mo’ di compensazione dell’innalzamento della soglia);
2. abolire completamente i gruppi “in deroga” (come di fatto è accaduto in Senato, dal 1993 ad oggi: si veda il già ricordato parere della Giunta per il regolamento del 30 marzo 2004);
3. prevedere il legame necessario tra gruppi (qualunque sia la loro dimensione) e liste elettorali (eventualmente “importando” dal sistema elettorale la soglia di sbarramento ivi prevista);
4. vietare, per quanto consentito dall’art. 67 Cost., la mobilità parlamentare: prevedendo che i parlamentari che abbandonino il gruppo di originaria iscrizione non possano iscriversi ad altro gruppo diverso dal gruppo misto;
5. richiedere l’esistenza di una qualche affinità politica per la formazione del gruppo (sul modello di quanto accade al Parlamento europeo: art. 29) e vietare agli iscritti nel medesimo partito di appartenere a gruppi differenti (sul modello spagnolo, art. 23, c. 2: ma qui l’iscrizione ad un partito verrebbe ad avere un rilievo esterno, che in Italia attualmente non è previsto);
6. abolire il gruppo misto e prevedere quindi che ci siano deputati e senatori “senza gruppo” (come nel Parlamento europeo, art. 31): in questa ipotesi, in un’organizzazione parlamentare tutta fondata sui gruppi, si renderebbe necessario un complessivo (e fors’anche opportuno) ripensamento dei regolamenti parlamentari nel loro complesso (a partire dalla necessaria appartenenza di ogni parlamentare a un gruppo e a una commissione);
7. prevedere una serie di incentivi (economici e procedurali) per i gruppi più numerosi.