

DAI PARTITI AI GRUPPI PARLAMENTARI: LE PROPOSTE DI MODIFICAZIONE DEI REGOLAMENTI DELLE CAMERE NELLA XVI LEGISLATURA

di MASSIMO RUBECHI*

SOMMARIO. 1. I criteri per la costituzione dei gruppi parlamentari; 2. Partiti e gruppi nell'evoluzione del nostro ordinamento: cenni; 3. Le proposte di modificazione dei regolamenti parlamentari nella XVI Legislatura; 4. Considerazioni di sintesi.

1. *I criteri per la costituzione dei gruppi parlamentari*

Astrattamente, i criteri per la costituzione dei gruppi parlamentari sono stati introdotti per rispondere a due diverse esigenze: a) il buon andamento dei lavori parlamentari; b) la rappresentatività dell'attività svolta. Per conseguire il primo obiettivo si è fatto ricorso a vincoli numerici (o quantitativi) tali per cui può essere costituito un gruppo solo se composto da un determinato numero di membri, mentre, per la seconda, sono stati impiegati dei criteri politici (o qualitativi), vale a dire la necessaria corrispondenza fra un gruppo e la forza politica o movimento presentatosi alle elezioni di cui è espressione. Ovviamente non si tratta di due soluzioni autoescludenti, poiché frequenti sono nel diritto comparato i casi in cui si registra la presenza di entrambi i requisiti, il primo come argine alla frammentazione partitica, il secondo per consentire la corrispondenza tra il dato elettorale e il dato parlamentare¹. Studiando le norme presenti nei nostri regolamenti parlamentari si nota l'intreccio fra le due tipologie di criteri anche se quello numerico risulta nettamente prevalente.

Nei regolamenti della Camera dei Deputati e del Senato della Repubblica sono rispettivamente stabiliti i tetti minimi di 20 deputati e 10 senatori come strada *standard*, il che determina una libertà assoluta del parlamentare di scegliere a quale gruppo aderire, a prescindere dal partito nelle cui fila è stato eletto. In subordine, è prevista la possibilità di costituire gruppi autorizzati (senza alcun numero minimo alla Camera, al Senato con almeno 5 membri) oltre alla facoltà di istituirne di nuovi in corso di legislatura (implicita alla Camera, esplicita al Senato *ex art.* 15.3).

Per quanto riguarda le componenti politiche all'interno del gruppo misto introdotte con la novella al Regolamento della Camera del 1997, vengono previste tre strade: 10 deputati senza alcun requisito politico, da tre a 9 deputati ma con una tendenziale corrispon-

* Dottore di Ricerca in Diritto Costituzionale - Università degli Studi di Bologna.

¹ Si vedano ad esempio le disposizioni regolamentari vigenti in Austria (art. 7), Germania (art. 10), Portogallo (art. 7.1) e Spagna (art. 23.2, 1° e 2° alinea reg. *Congreso*). Per un quadro comparato, cfr tra gli altri HEIDAR K. e KOOLE R., *Parliamentary groups in European democracies. Political parties behind closed doors*, Londra, Routledge, 2000.

denza con una forza politica² (se il raggruppamento risulta in termini inequivocabili e si è presentato alle elezioni), o almeno 3 per le minoranze linguistiche.

In altre parole, il requisito politico è residuale ed eventuale³ rispetto a quello numerico poiché quest'ultimo costituisce la strada principale sia per i gruppi sia per le componenti politiche all'interno del misto e solo in un secondo momento, cioè solo per i gruppi autorizzati (14.2 RC e 14.5RS) ovvero per le componenti nel misto se composta da meno di 10 deputati (14.5RC) scatta il requisito politico.

2. Criteri, partiti, gruppi nell'evoluzione del nostro ordinamento: cenni

Nella prima fase di vita del sistema partitico italiano i gruppi parlamentari si sono andati strutturando come emanazione, come proiezione, dei partiti politici presenti nella società all'interno delle istituzioni. Il legame fra di essi nasceva dal basso, in sintonia con i *trend* osservabili nel continente europeo a partire dal secondo dopoguerra e con il disegno costituzionale.

Tale condizione è durata fintanto che i partiti erano stabili e strutturati, poiché il criterio qualitativo risultava implicito in quello quantitativo: solo i partiti consolidati erano in grado di raggiungere il numero minimo richiesto e le deroghe avevano anch'esse come destinatari partiti di tal guisa⁴.

Quando, agli inizi degli anni novanta, il sistema partitico entrò in crisi per poi successivamente implodere⁵, il solo vincolo quantitativo si rivelò del tutto insufficiente nel contenere la frammentazione partitica, contribuendo, in taluni casi, addirittura ad amplificarla.

Non v'è spazio in questa sede per soffermarsi come meriterebbe sulla copiosa casistica relativa alla composizione, scomposizione e successiva ricomposizione dei gruppi parlamentari⁶.

Quello che emerge in maniera chiara dall'analisi delle istituzioni parlamentari nell'ultimo quindicennio è che la presenza solamente del vincolo quantitativo ha impedito di conseguire entrambi gli obiettivi demandati ai requisiti per la costituzione dei gruppi: la garanzia del buon andamento dei lavori, a causa dell'elevata frammentazione e la rappresentatività dell'attività svolta, in ragione dell'affievolimento, sino alla sua totale scomparsa, del legame fra i gruppi costituiti e i partiti presenti nella società.

La presenza di una elevata frammentazione è inoltre stata incentivata anche dalle disposizioni introdotte successivamente alla crisi del sistema politico, come è il caso della possibilità di costituire delle componenti politiche all'interno del gruppo misto prevista dall'art. 14.5 del Regolamento della Camera dei Deputati. Si trattava infatti di una solu-

² Si parla di tendenziale corrispondenza – in questa sede e nelle tabelle 1 e 2 – quando si fa riferimento alla necessaria esistenza di un movimento politico al momento delle elezioni, senza che vi sia necessariamente l'obbligo né di essersi presentato autonomamente, né di aver conseguito l'elezione di propri rappresentanti.

³ v. da ultimo GIANNITI L. e LUPO N., *Corso di diritto parlamentare*, Bologna, il Mulino, 2008, pp. 84ss.

⁴ V. *amplius* TOSI S., *Diritto Parlamentare*, edizione postuma a cura di A. MANNINO, 1993, pp. 159ss.

⁵ In merito v. almeno CECCANTI S. e VASSALLO S. (a cura di), *Come chiudere la transizione*, Bologna, il Mulino, 2004.

⁶ Per un'acuta analisi degli effetti negli anni novanta v. almeno MANZELLA A., *Il Parlamento*, Bologna, il Mulino, 2003.

zione pensata per contenere la frammentazione conseguente alla fase di ricomposizione del sistema partitico e per cercare di rendere governabile un gruppo misto che nel recente passato aveva raggiunto delle dimensioni abnormi, sino a superare i 100 aderenti. Non è questa la sede adatta per ripercorrere tutte le problematiche legate al fenomeno del cd. transfughismo parlamentare – su cui buona parte della dottrina da tempo si è interrogata⁷ – ma è tuttavia importante sottolineare come la disciplina del gruppo misto lo abbia addirittura incentivato, essendosi trasformato in una sorta di limbo provvisorio, di miniparlamento in cui i deputati fuoriusciti e in attesa di un ricollocamento trovavano provvisoriamente asilo. In altre parole, o in via transitoria o in maniera permanente, il misto e le sue componenti politiche hanno garantito visibilità a formazioni prive di qualsivoglia tipo di seguito nel paese, grazie alle specifiche tutele ad esse dedicate.

Un altro tema che è emerso con forza è quello relativo al rapporto tra sistema elettorale (le regole per la formazione della rappresentanza *in entrata*) e regolamenti parlamentari (la sua strutturazione, *in uscita*), a maggior ragione poiché la disciplina sulla costituzione dei gruppi nei nostri regolamenti è stata applicata a tre diversi sistemi elettorali, aventi degli effetti, quanto al rapporto eletti-partiti-elettori, molto diversi⁸. Pur essendo di fronte a due competenze nettamente separate, fra di esse sussiste un legame molto stretto che rende necessaria una loro armonizzazione. La mancata revisione dei regolamenti in seguito all'introduzione delle leggi n. 276 e 277 del 1993 prima, e della l. n. 270 del 2005 poi, ha infatti sottoposto a notevoli tensioni l'organizzazione del nostro Parlamento. Gli effetti negativi, per quello che qui più direttamente rileva, vengono pienamente in luce ripercorrendo la giurisprudenza delle Giunte per il regolamento la quale, nelle prime due Legislature del maggioritario non hanno autorizzato alcun gruppo in deroga, ritenendo i criteri di cui agli articoli 14 RC e RS inapplicabili alla nuova normativa elettorale, nonostante la presenza di formazioni politiche aventi una consistenza elettorale sensibile – ad esempio il Patto Segni nella XII Legislatura (1994-1996) o La Rete nella XIII (1996-2001) – mentre hanno garantito, grazie al solo requisito numerico, la formazione di gruppi poi successivamente scomparsi perché istituiti per fini contingenti (ad esempio, i Federalisti e Liberaldemocratici nella XII Legislatura e Unione democratica per la Repubblica nella XIII).

La costituzione dei gruppi ha quindi seguito un percorso deviato poiché le norme regolamentari non sono riuscite a coniugare il dato politico – sino ad allora implicito – con quello numerico, giuridicamente dominante, incentivando la formazione di gruppi al sono fine di godere dei vantaggi particolarmente sensibili legati allo *status* di gruppo, sia per la presenza negli organi camerati e per i profili organizzativi, sia per i fondi assegnati loro. Si pensi ad esempio alle disposizioni (art. 16 RS) che prevedono l'attribuzione di risorse, strutture e personale non in proporzione alla consistenza nume-

⁷ In merito v. almeno ZANON N., *Il libero mandato parlamentare. Saggio critico sull'articolo 67 della Costituzione*, Milano, Giuffrè, 1991, CURRERI S., *Democrazia e rappresentanza politica. Dal divieto di mandato al mandato di partito*, Firenze, Firenze University Press, 2004; CIAURRO L., *Commento all'art. 67*, in R. BIFULCO, A. CELOTTO, M. OLIVETTI, *Commentario alla Costituzione*, Utet, 2006, pp. 1287-1297; BOLOGNA C., *Commento all'art. 67*, in S. BARTOLE e R. BIN, *Commentario breve alla Costituzione*, Padova, Cedam, 2008, pp. 617-621.

⁸ Su cui v. GIANNITI L., *Gruppi e componenti politiche da un sistema elettorale e l'altro*, in Forum online di Quaderni Costituzionali, 17 marzo 2006, e, da ultimo, CURRERI S., *Partiti, coalizioni elettorali e gruppi parlamentari*, in R. D'ALIMONTE e C. FUSARO, *La legislazione elettorale italiana*, Bologna, il Mulino, 2008, pp. 325-361.

rica, bensì in una quota parte eguale per tutti e una quota in proporzione, in tal modo premiando i gruppi composti da un numero minimo a discapito dei più numerosi.

La proliferazione dei gruppi in Parlamento ha dunque riportato a tratti, per voler essere paradossali, le dinamiche della rappresentanza a quelle tipiche dello stato liberale: con il venir meno e con l'indebolirsi di soggetti politici strutturati, è conseguita la nascita di gruppi *in* Parlamento che solo in un secondo momento sono andati a confrontarsi dinanzi agli elettori ovvero non si sono mai presentati ad essi (come nel recente caso di Sinistra Democratica nella XV Legislatura).

Mentre la giurisprudenza delle Giunte per il regolamento si stava lentamente adattando al mutato quadro politico-normativo, la legge elettorale è stata di nuovo modificata, tramite la reintroduzione di un sistema elettorale a base proporzionale caratterizzato da una competizione fra liste di partito concorrenti, che avrebbe potuto render più semplice l'attività interpretativa delle giunte, se non ci si fosse trovati in una condizione di frammentazione estrema del quadro partitico e di conseguente fluidità nel collocamento dei singoli parlamentari – in particolare senatori, stante la maggioranza strettissima conseguita dalla coalizione a sostegno del governo Prodi II – sia all'interno delle singole coalizioni sia fra i due schieramenti. Per segnalare lo stato di degenerazione venutosi a determinare, basti prendere a riferimento alcuni dati della scorsa Legislatura: al Senato si potevano contare 10 gruppi parlamentari, cui andava assommato il misto, composto da 31 senatori. Dei gruppi costituiti, sei corrispondevano a partiti presentatisi alle elezioni del 2006, due erano frutto di fusioni, i restanti erano invece il risultato di scissioni successive o di ricomposizioni. Fatti i dovuti rapporti, alla Camera dei deputati si riscontrava una situazione del tutto analoga, cui andavano aggiunte le componenti politiche costitutesi in seno al gruppo misto.

Nel complesso, il panorama partitico italiano poteva contare la presenza di oltre trenta forze politiche rappresentate, tra gruppi, gruppi in deroga, gruppo misto, componenti e singoli, una situazione di degenerazione che di certo aveva delle motivazioni tutte politiche, ma che i dispositivi normativi contenuti nei regolamenti parlamentari non hanno contribuito a contenere in alcun modo.

Tale proliferazione, unitamente alla mancanza di corrispondenza fra partiti e gruppi e al riemergere in maniera netta – ancorché non così massiccia come in passato – del fenomeno del transfughismo, ha riportato alla luce il problema di fondo a più riprese affrontato dalla dottrina costituzionalistica, relativo alla natura e alle dinamiche della rappresentanza: è il legame che viene a determinarsi dal basso, a partire dal principio di sovranità popolare (art. 1 Cost.) che si estrinseca nel diritto di voto (art. 48) e viene organizzato dai partiti (art. 49) ad imporre una rilettura critica del divieto di mandato imperativo, oppure sono le disposizioni contenute nell'articolo 67 la lente attraverso cui deve essere interpretato il circuito rappresentativo?

Pur non essendo questa la sede per ripercorrere con l'attenzione che meriterebbe lo sviluppo storico del delicato problema, è importante ricordare che questa seconda interpretazione, ponendo l'accento sulla libertà dei singoli parlamentari, si innesta sulle correnti di pensiero ottocentesche che teorizzavano la rappresentanza all'interno della forma di stato liberale, incentrata su un principio della sovranità parlamentare che presupponeva – a contrario rispetto alla preesistente rappresentanza per ceti – la necessaria assenza di vincoli precostituiti alla libertà di azione dei parlamentari al fine di garantire l'unitarietà della rappresentanza stessa.

Si trattava quindi di un modello caratterizzato – per quanto riguarda i profili che qui interessano – dalla derivazione parlamentare dei partiti, in assenza di soggetti politici di massa strutturati all'interno della società ancor prima che nelle istituzioni, e quindi della estrema libertà garantita ai parlamentari di aderire a qualsiasi gruppo, poiché questi venivano a caratterizzarsi come una sorta di incubatrice, all'interno di cui nacquero e si svilupparono gli embrioni dei partiti stessi (si pensi ad esempio alla Destra e alla Sinistra storica durante il periodo statutario).

Una netta inversione di tendenza si registrò però con l'avvento dei partiti di massa e il conseguente passaggio da una forma di stato basata sul principio della sovranità parlamentare ad uno fondato sul quello della sovranità popolare (democratico-pluralista) poiché, mentre si andavano allargando in maniera considerevole le basi della rappresentanza, allo stesso tempo nascevano dei soggetti deputati ad organizzare le istanze provenienti dalla società e a fungere da collettore fra di essa e le istituzioni: i partiti politici. Ed in quest'ottica sono i partiti a costituire la fonte di legittimazione e l'origine dei gruppi, e non più il viceversa: è il principio della sovranità popolare (art. 1 Cost.) che si concreta nel voto (48), viene organizzata dai partiti (49) e si trasforma in rappresentanza parlamentare che ha portato a rileggere, in quest'ottica, la libertà assoluta di mandato dei singoli parlamentari.

Nel nostro ordinamento, quest'ultima linea interpretativa è stata per lungo tempo minoritaria, sia nel dibattito dottrinale, sia nella sua concreta traduzione normativa⁹ a maggior ragione perché questa assenza non aveva sortito alcun effetto deteriore nella sua prima fase di vita.

Nel periodo successivo, invece, la frantumazione delle forze politiche, in connessione con regole che hanno garantito il permanere di un'estrema fluidità, ha precluso ai partiti quella funzione di sintesi degli interessi tradizionalmente svolta¹⁰, di cerniera fra società e stato, che costituisce il fondamento giustificativo del ruolo che la Costituzione assegna loro, obbligando la scienza costituzionalistica e le forze politiche a far fronte al problema.

La semplificazione del quadro partitico che si è registrata con le elezioni del 2008 ha drasticamente ridotto il numero dei gruppi: al Senato, 4 corrispondenti a partiti presentatisi alle elezioni, uno derivante da accorpamenti (Udc, senatori eletti in rappresentanza di minoranze linguistiche riconosciute ed alcuni senatori a vita), il gruppo misto composto da 7 senatori; alla Camera 5 corrispondenti a partiti, più il gruppo misto, al cui interno sono state costituite 3 componenti politiche.

Questa situazione decisamente più rosea rispetto al panorama desolante offerto dalla XV Legislatura, non pare di per sé poter mettere la parola fine alle problematiche individuate nel corso degli ultimi anni, poiché il mutamento nell'offerta politica registratosi non è da considerarsi completamente irreversibile, essendosi verificato in ragione di scelte degli attori partitici a regole (elettorali e regolamentari) invariate. D'altronde, la costituzione del gruppo Udc-Autonomie-Senatori a vita al Senato – totalmente privo di qualsiasi omogeneità politica, ma pienamente inserito nelle convenienze procedurali of-

⁹ In questo senso, v. CURRERI S., *Il ruolo dei gruppi parlamentari tra fonti normative e prospettive politiche*, in S. MERLINI, *Rappresentanza politica, gruppi parlamentari, partiti: il contesto italiano*, Torino, Giappichelli, 2004, in particolare pp. 244ss.

¹⁰ Sul tema, v. *amplius* BARBERA A., *La rappresentanza politica: un mito in declino?*, in Quaderni costituzionali, n. 4/2008, p. 871.

ferte dalla normativa regolamentare¹¹ – mostra come le tendenze ad un uso strumentale delle disposizioni regolamentari risultino al momento sopite, ma non del tutto scomparse, a maggior ragione considerando che tali questioni hanno un impatto assai limitato nell'opinione pubblica.

Per cui nulla impedisce che scissioni interne ai gruppi attualmente costituitisi possano determinare un aumento del loro numero complessivo, come avvenuto in passato: i tutt'altro che solidi argini posti dalla disciplina vigente possono quindi riportare – anche prima di un eventuale ricorso alle urne in un quadro partitico più frammentato – ad una nuova situazione di iperframmentazione delle assemblee rappresentative. Ed è in quest'ottica che si collocano le proposte di modificazione dei regolamenti parlamentari attualmente depositate.

3. Le proposte di modificazione dei regolamenti parlamentari nella XVI Legislatura

Le proposte di modificazione dei regolamenti di Camera e Senato attualmente depositate, o in corso di predisposizione che si occupano della disciplina dei gruppi parlamentari, si muovono nella loro quasi totalità nella direzione di un rafforzamento del rapporto fra dato elettorale e dato parlamentare: in altre parole del legame di corrispondenza fra il partito politico e il gruppo parlamentare, tentando di arginare i tentativi di scomposizione del quadro partitico successive al voto.

Questa tendenza si concreta principalmente nell'aver affiancato al requisito quantitativo (o numerico), un requisito qualitativo: la corrispondenza dei gruppi con una lista che non solo si sia presentata alle elezioni, ma che sia anche riuscita ad ottenere dei seggi. L'obiettivo infatti è sancire definitivamente il legame fra partiti e gruppi parlamentari, stabilendo che questi ultimi sono la derivazione dei primi e non il viceversa.

Gli interventi correttivi, tuttavia, non si limitano a questo, intervenendo nella stessa ottica anche sulla possibilità di costituire nuovi gruppi in corso di Legislatura nonché sugli incentivi che tuttora permangono alla frammentazione.

In questa sede si illustreranno le proposte di modificazione a partire da quelle concernenti il regolamento del Senato, poiché al momento risultano più numerose e perché il tema, nella Giunta per il regolamento, è in uno stato di trattazione più avanzato. Poiché inoltre, le proposte presentate dai medesimi soggetti politici nei due rami del Parlamento sono analoghe, si farà riferimento a quelle depositate alla Camera solo qualora vi siano significative differenze, rinviando alle tabelle 1 e 2 per le ulteriori specificazioni.

Il primo punto di incontro fra le proposte si riscontra nell'introduzione, come richiamato in precedenza, del requisito politico accanto a quello numerico. Le proposte non costituiscono tuttavia delle novità assolute – per lo meno per quanto riguarda quelle depositate dal centrosinistra – poiché ricalcano in larga parte documenti presentati sul finire della Legislatura scorsa (in particolare il Doc. Veltroni, alla Camera, risultava a prima firma Franceschini e i Doc. Negri, Finocchiaro e Zanda riprendono in larga parte il Doc.

¹¹ Secondo l'articolo 21 RS ogni gruppo deve designare un numero di membri in ciascuna commissione pari ad uno per ogni 13 membri. Si tratta di una disposizione che di fatto sovrarappresenta i piccoli gruppi a discapito dei più grandi. V. *amplius* CURRERI S., *I nuovi gruppi parlamentari tra problematiche giuridiche e prospettive politiche*, in Forum online di Quaderni costituzionali, 24 aprile 2006.

Negri della XV), il che lascia presagire che sul punto sia stata raggiunta una consapevolezza crescente.

I testi di esponenti del Partito della Libertà – Gasparri e Quagliariello (Doc. II, n. 6) – del Partito Democratico – Negri (Doc. II, n. 1), Finocchiaro e altri (Doc. II, n. 3) e Zanda e altri (Doc. II, n. 13) – nonché dell'Italia dei Valori – Belisario ed altri (Doc. II, n. 12) – prevedono che oltre al requisito quantitativo attualmente previsto (10 senatori), si possa costituire un nuovo gruppo solo se «rappresenta un partito o movimento politico» che abbia presentato alle elezioni «proprie liste di candidati o candidati nei collegi uninominali conseguendovi l'elezione di Senatori» (14.4) altresì disponendo che si possa dar vita ad un unico gruppo qualora più partiti abbiano presentato liste congiunte col medesimo contrassegno e la possibilità di aggregazioni di partiti presentatisi con diversi contrassegni ma tra loro apparentati.

In maniera del tutto analoga, anche i testi presentati alla Camera da ambo i gruppi maggiori – Veltroni e altri (Doc. II, n. 1) e Cicchitto (Doc. II, n. 3) – prevedono quest'ulteriore requisito accanto al numero minimo di 20 deputati.

TAB. 1. LA DISCIPLINA DEI GRUPPI NELLE PROPOSTE DI MODIFICAZIONE DEL REGOLAMENTO DEL SENATO DELLA REPUBBLICA

| | Testo vigente | Negri (doc. II n. 1) | Finocchiaro e altri (doc. II, n. 3) | Caruso (doc. II, n. 7) | Gasparri e Quagliariello (doc. II n. 6) | Ceccanti e altri (doc. II n. 9) | Belisario e altri (doc II, n. 12) | Zanda e altri (doc II, n. 13) |
|-----------------------|--|---|---|--|---|---------------------------------|--|---|
| Costituzione | 10 senatori (14.4) | 10 senatori e corrispondenza con risultati elettorali | 10 senatori e corrispondenza con risultati elettorali | 13 senatori | 10 senatori e corrispondenza con liste elettorali | | 10 senatori e corrispondenza con risultati elettorali | 10 senatori e corrispondenza con risultati elettorali |
| Denominazione | | | | | | | Corrispondenza con denominazione di lista con deroga per modifiche successive (14.5) | |
| Gruppi autorizzati | almeno 5 e <i>tendenziale</i> corrispondenza con liste elettorali (14.5) | 3 senatori e solo per minoranze linguistiche | 3 senatori e solo per minoranze linguistiche | no | 15 senatori, dopo 24 mesi dall'inizio della Legislatura; no corrispondenza con liste elettorali | | no | 3 senatori e solo per minoranze linguistiche |
| Nuovi gruppi | Si (15.3) | Solo se derivanti da fusioni di gruppi preesistenti | Solo se derivanti da fusioni di gruppi preesistenti | Solo entro 4 mesi dalla data della prima seduta | Si | | si | Solo se derivanti da fusioni di gruppi preesistenti |
| Prestito parlamentari | | | Irrilevanza ai fini del requisito numerico (14.7) | | | | Irrilevanza ai fini del requisito numerico (14.6) | Irrilevanza ai fini del requisito numerico (14.7) |
| Gruppo misto | No componenti politiche (14.6) | | | Componenti politiche: 5 senatori e <i>tendenziale</i> corrispondenza con liste | | | | |

| | | | | | | | | |
|---|---|--|--|-------------------------------------|--|---|--|----------------------------------|
| | | | | elettorali. Una sola per minoranze. | | | | |
| Decadenza dalla commissione del transfuga | | | | | | Sostituito dal gruppo originario (21.4 ^{ter}) | | Sostituito dal gruppo originario |
| Locali, attrezzature e contributi | In relazione alla consistenza numerica (16) | | | | | | In proporzione alla consistenza numerica | |

In quest'ottica il testo dell'Italia dei Valori mira a rafforzare ulteriormente il legame fra partito e gruppo prevedendo che il nome di quest'ultimo debba essere lo stesso del primo¹² e che possa cambiare solo qualora vi sia un mutamento della denominazione originaria del partito (o coalizione) stesso.

L'altro punto di convergenza riguarda la riduzione della possibilità di istituire nuovi gruppi in corso di Legislatura o di autorizzare la costituzione di gruppi in deroga ai requisiti quantitativo e qualitativo. Nei testi presentati dal Partito Democratico sono previsti gli sbarramenti più consistenti, poiché viene stabilita la concessione dell'autorizzazione solo per le minoranze linguistiche riconosciute, per un minimo di tre senatori, e che possano costituirsi nuovi gruppi solo se derivanti dalla fusione di gruppi preesistenti (art. 15.3) al Senato, o senza eccezioni alla Camera.

In modo un po' contraddittorio, la proposta di modificazione dell'Italia dei valori non prevede, da un lato, la facoltà di deroga, ma lascia al contempo aperta la strada alla costituzione di nuovi gruppi in corso di Legislatura.

TAB. 2. LA DISCIPLINA DEI GRUPPI NELLE PROPOSTE DI MODIFICAZIONE DEL REGOLAMENTO DELLA CAMERA DEI DEPUTATI

| CAMERA | Testo vigente | Veltroni e altri (doc. Il n. 1) | Volonté (Doc. Il n. 2) | Cicchitto e altri (Doc. Il n. 3) | Milo e altri (Doc. Il n. 6) | Bozza vicepresidente Pd |
|------------------------------|---|--|---|--|---|--|
| Costituzione | 20 deputati e <i>tendenziale</i> corrispondenza con liste elettorali | 20 deputati e corrispondenza con liste elettorali | 20 deputati e <i>tendenziale</i> corrispondenza con liste elettorali | 20 deputati e corrispondenza con liste elettorali | | 20 deputati e corrispondenza con liste elettorali |
| Gruppi autorizzati | | No | No | 30 deputati, dopo 24 mesi dall'inizio della Legislatura; no corrispondenza con liste elettorali | Per partiti e movimenti che hanno presentato liste in almeno 1/3 delle circoscrizioni | No |
| Componenti politiche - misto | 10 deputati con deroga e <i>tendenziale</i> corrispondenza con liste elettorali | 10 deputati e <i>tendenziale</i> corrispondenza con liste elettorali; 3 per minoranze linguistiche | 10 deputati con deroga e <i>tendenziale</i> corrispondenza con liste elettorali | 15 deputati se no corrispondenza con liste elettorali; 10 deputati se <i>tendenziale</i> corrispondenza; 3 per minoranze linguistiche. | | 10 deputati e <i>tendenziale</i> corrispondenza con liste elettorali; 3 per minoranze linguistiche |

¹² Un riferimento analogo si riscontra, nel diritto comparato, esempio nel regolamento del *Senado* spagnolo, dove l'articolo 27.4 dispone che la denominazione del gruppo debba essere conforme a quella con cui i suoi componenti si sono presentati alle elezioni.

Il testo presentato dagli esponenti della maggioranza impone invece un divieto di costituzione di nuovi gruppi per i primi 24 mesi della Legislatura, ma prevede che dopo tale termine il vincolo si scioglia, seppur al verificarsi di una ulteriore condizione: un tetto numerico rafforzato, costituito da 15 senatori (o 30 deputati) che fa venir meno il requisito politico. Solo quindi dopo 24 mesi dall'inizio della legislatura potranno essere costituiti nuovi gruppi, purché composti da una quota di membri superiore del 50% rispetto al limite iniziale, in tal caso senza l'obbligo di omogeneità politica.

A prescindere dalle ragioni che hanno portato a questa, la disposizione pone non pochi dubbi con riferimento alla possibile stabilizzazione delle dinamiche parlamentari e mette in crisi la coerenza intrinseca delle disposizioni volte a ridurre la frammentazione. Non è infatti chiaro perché, se l'obiettivo è legare il gruppo al partito (dal che l'introduzione del requisito politico), tale rapporto possa venir meno passato il primo biennio blindato. Nel nostro ordinamento non sono infatti lontani i ricordi di analoghe misure: si pensi ad esempio alla cd. norma antiribaltone¹³ prevista nella legislazione elettorale regionale preriforma (l. n. 43 del 1995). Analogamente a quel caso, la frammentazione potrebbe riemergere dopo tale periodo perché il solo requisito numerico (pur potenziato) potrebbe ben permettere la costituzione di nuovi gruppi da frazioni di soggetti preesistenti. Tornando, in altre parole, a quel modello liberale da cui l'introduzione del requisito politico ha cercato di liberarsi.

Un altro tema particolarmente importante affrontato – anche se solamente dai progetti depositati da esponenti di centrosinistra – riguarda il prestito dei parlamentari da un gruppo ad un altro ai fini del raggiungimento del numero minimo. Una pratica che anche recentemente è stata adottata, ad esempio, nella XV Legislatura, dal gruppo de L'Ulivo per dar vita al gruppo Per le autonomie al Senato. Due dei testi presentati dal Partito democratico, unitamente all'Italia dei Valori (v. tab. 1), prevedono l'irrelevanza del parlamentare eletto in una lista che intende aderire ad un gruppo altro ai fini del raggiungimento dei 10 senatori necessari.

In questa ottica, mira a rafforzare la derivazione dal basso della rappresentanza in collegamento con il principio della speculare composizione delle commissioni parlamentari rispetto a quella dell'assemblea di riferimento (previste dagli artt. 72 e 82 Cost.) la facoltà di sostituire il parlamentare in commissione qualora questi decida di abbandonare il gruppo che lo aveva originariamente designato, contenuto nei testi Ceccanti ed altri (Doc. II, n. 9) e Zanda ed altri (Doc. II, n. 13).

Questa previsione mira quindi ad assegnare al gruppo parlamentare la facoltà di designare i propri componenti in commissione non solo ad inizio Legislatura (come avviene attualmente in entrambi i rami del Parlamento), ma anche nel corso della stessa, per rispettare il criterio di proporzionalità. In assenza di una disposizione normativa che concretasse tale interpretazione degli articoli 1, 48, 49, 72 e 82 della Costituzione, nelle scorse Legislature si sono infatti venuti a determinare problemi gravi di funzionamento delle singole Commissioni sia perché inizialmente composte in modo da rispecchiare i rapporti di forza presenti nell'assemblea ma nel corso del tempo ritrovatesi ad operare con esponenti delle più varie formazioni nate successivamente in Parlamento, sia per il ruolo dei membri del gruppo misto alla luce della presenza (anche di taluni) senatori a

¹³ Su cui v. PERTICI A., *La norma "antiribaltone" ed i suoi effetti sulla crisi di governo*, in *Le Regioni*, n. 5/1998, pp. 1055-1083.

vita. Accanto a questi, nella Legislatura appena conclusa, cambi di gruppo da parte di singoli parlamentari hanno determinato non solo il venir meno della proporzionalità, quanto addirittura dei mutamenti fra i rapporti di forza tra gruppi a sostegno del governo (maggioranza) e quelli contrari (opposizioni).

Recentemente, al di là delle proposte di modificazione dei regolamenti, tale interpretazione è stata impiegata dalla Giunta per il Regolamento del Senato nel suo parere sullo scioglimento della Commissione bicamerale di Vigilanza Rai (cd. Caso Villari), la quale ha fatto riferimento proprio al venir meno del rapporto di proporzionalità fra i membri della Commissione e gli equilibri nelle assemblee di Camera e Senato, in ragione dell'adesione del Presidente al gruppo misto conseguente alla sua espulsione dal gruppo del Partito democratico. La decisione finale dei Presidenti di Camera e Senato, nonché delle giunte per il regolamento, si è orientata tuttavia verso il rinnovo dell'intera Commissione, anziché sulla revoca del singolo¹⁴.

Un altro caso in cui tale impostazione è stata sostenuta è costituito dall'emendamento 3.500 presentato dal Senatore Zanda all'AS 1117 (Delega al governo in materia di federalismo fiscale), con il quale è stato previsto che la composizione della Commissione parlamentare per l'attuazione del federalismo fiscale incaricata del controllo sui decreti legislativi debba «rispecchiare la proporzione dei gruppi parlamentari anche dopo la sua costituzione». Su questa formulazione si è aperto un interessante dibattito¹⁵ proprio sul rapporto fra articoli 1, 49 e 67 della Costituzione che è sfociato, infine, nell'approvazione del medesimo emendamento.

Infine, un'altra proposta di particolare rilievo è quella contenuta nella proposta di modificazione dell'Italia dei Valori, poiché mira a ridurre l'incentivo alla proliferazione dei gruppi che risiede nei *benefits* ad essi attribuiti. Poiché, infatti, ad un numero maggiore di gruppi parlamentari corrisponde un aumento più che proporzionale delle spese riferite ad essi – in termini di locali, personale e fondi – la modifica dell'art. 16 RS mira a rendere proporzionale, per lo meno in punta di principio, il metodo di finanziamento. Sostituendo la precedente formulazione secondo cui i finanziamenti e le strutture vengono attribuite «in relazione alla consistenza numerica» con il principio della proporzionalità si mira dunque ad eliminare le diseconomie di scala che attualmente caratterizzano il metodo di finanziamento dei gruppi.

Per quanto riguarda la Camera, i testi depositati dai principali attori politici presentano le medesime caratteristiche di quelli del Senato. Con riferimento ad essi è necessario ovviamente soffermarsi altresì sulle proposte riguardanti le componenti politiche in seno al gruppo misto.

La proposta Veltroni prevede che al fine della loro costituzione debbano farne parte almeno 10 deputati, che le liste in questione risultino in maniera certa al momento delle elezioni e che abbiano presentato candidature o candidati nei collegi, salvo per le minoranze linguistiche riconosciute per le quali sono sufficienti 3 deputati. Il primo requisito, invero, mira a garantire solo una tendenziale corrispondenza con il dato elettorale, poiché consente a liste presentatesi congiuntamente con altre, di potersi sciogliere e ricosti-

¹⁴ cfr. il Verbale della giunta per il Regolamento del Senato della Repubblica della seduta ne. 5 del 21 gennaio 2009. Avverso la decisione di rinnovo dei membri della commissione decisa dai Presidenti Fini e Schifani, Villari ha adito la Corte costituzionale per conflitto di attribuzione.

¹⁵ v. seduta Pomeridiana del Senato della Repubblica del 21 gennaio 2009.

tuire non tanto nella veste di un gruppo parlamentare tradizionale, bensì in quella nuova di componente all'interno del misto.

Il testo Cicchitto e altri (Doc. II, n. 3) introduce una terza variante che rischia di minare ulteriormente la corrispondenza fra il dato elettorale e la costituzione dei gruppi. Viene infatti prevista, a fianco delle due alternative contenute nel testo Veltroni, anche una terza, che permette la costituzione di componenti anche senza requisito politico qualora siano formate da almeno 15 deputati. La funzione è la medesima della facoltà di istituire nuovi gruppi dopo almeno 24 mesi: al requisito qualitativo si può derogare solo qualora la consistenza numerica dei nuovi raggruppamenti (o delle componenti) sia talmente elevata da far presumere un reale peso della forza politica nel paese.

4. Considerazioni di sintesi

Le proposte di modificazione dei regolamenti che attualmente giacciono nei due rami del Parlamento sono, a differenza degli altri aspetti su cui molte di esse insistono, particolarmente convergenti sul rinnovamento delle regole per la costituzione dei gruppi.

Pare infatti che, dopo anni in cui i regolamenti parlamentari sono stati lasciati sullo sfondo per quanto riguarda il tema della revisione della forma di governo, il loro ruolo oggi sia stato rivalutato in maniera netta, in quanto tassello fondamentale nella definizione della stessa¹⁶. «Attraverso le norme sui gruppi», infatti, «i regolamenti attuano un profondo collegamento con l'organizzazione politica in partiti presupposta in Costituzione» essendo entrambi permeati da «un evidente disfavore verso l'atomizzazione assembleare tipica degli assetti ottocenteschi»¹⁷.

Questo innegabile assunto di certo è stato posto sotto tensione dalla crisi dei partiti, una delle cause principali della crisi della rappresentanza stessa, cui la normativa regolamentare sulla costituzione dei gruppi e l'applicazione che ne è stata data non ha posto argini.

Nel recente passato, inoltre, sono state riproposte interpretazioni inneggianti alla libertà di mandato anche quando le scelte dei parlamentari erano dettate da interessi personali piuttosto che dal loro ruolo di rappresentanti della nazione, mentre esso non andrebbe considerato più come il cardine attorno cui ruota tutto il sistema della rappresentanza, se si ritiene prioritario valorizzare il principio della sovranità popolare e il ruolo di sintesi che nelle moderne democrazie rappresentative sono chiamati a svolgere i partiti.

In questo contesto hanno un ruolo determinante proprio quelle norme che mirano a rafforzare la coerenza fra dato elettorale e dato parlamentare poiché – lungi dal costituire rigide stampelle volte ad imbrigliare la politica¹⁸ – costituiscono un punto di snodo della rappresentanza, proprio là dove si struttura all'interno delle assemblee e per ciò stesso

¹⁶ In merito v. almeno i saggi contenuti nel volume VIOLANTE L. (a cura di), *Il Parlamento, Storia d'Italia*, vol. 17, Torino, 2001; CECCANTI S., *Regolamenti parlamentari: un altro tassello di una riforma "strisciante"*, in Quad. Cost., n. 1/1998, pp. 157-172; FUSARO C., *Il rapporto di fiducia nei regolamenti parlamentari*, il LABRIOLA S. (a cura di), *Il Parlamento repubblicano (1948-1998)*, Milano, Giuffrè, 1999, pp. 161-201.

¹⁷ MANZELLA A., *Il Parlamento*, cit., p. 96.

¹⁸ V. *amplius* BIN R., *La disciplina dei gruppi parlamentari*, in Associazione italiana dei costituzionalisti, *Annuario 2000. Il Parlamento*, Padova, Cedam, pp. 87-108.

pare senza tema necessario rivederle ed aggiornarle, per ridurre almeno alcune delle notevoli tensioni cui è stata sottoposta la nostra democrazia rappresentativa.

La revisione della disciplina dei gruppi parlamentari non costituisce l'unico punto su cui è necessario intervenire per rendere più efficienti, riequilibrando e armonizzando, le regole della nostra forma di governo. Di certo, però, serve a dare gambe solide a quel riassetto, anche regolamentare¹⁹, di cui continua ad aver bisogno.

¹⁹ V. CLEMENTI F. e GIANFRANCESCO E., *L'adeguamento dei regolamenti parlamentari al sistema bipolare*, in F. BASSANINI e A. MANZELLA, *Per far funzionare il Parlamento. Quarantaquattro modeste proposte*, Quaderni di Astrid, Bologna, il Mulino, 2007, pp. 35-51.