

Rappresentanza e parlamento. I gruppi parlamentari e i partiti

Roberto Bin

1. Manuali e trattati convergono nel definire i gruppi parlamentari come l'“espressione” dei partiti politici¹, la loro “proiezione” nelle istituzioni pubbliche². Sono formulazioni metaforiche che celano le difficoltà di una stringente definizione della “natura giuridica” del gruppo parlamentare, tema che ha a lungo impegnato la dottrina senza che sia stato possibile giungere ad una conclusione condivisa.

Ma non è di questo problema dogmatico che intendo occuparmi. La metafora della “proiezione” del partito sul piano delle istituzioni esprime tutta l'ambiguità del rapporto tra partito politico e gruppo parlamentare. Che cosa significa esattamente? Può significare che il partito - organizzazione spontanea della società civile che non va al di là, per quanto attiene alla veste giuridica, dell'associazione privata non riconosciuta - attraverso la costituzione del “suo” gruppo parlamentare si solidifica ed assume la trasparenza, la tipicità, la “*rechtsstaatlichkeit*” delle istituzioni costituzionali. Insomma, è attraverso i gruppi che i partiti “si fanno istituzioni”, partecipano alla formazione degli organi parlamentari e decidono dei programmi di lavoro delle commissioni e dell'aula; è attraverso la consultazione dei gruppi che il Presidente della Repubblica comunica con i partiti e ne conosce gli umori politici³; è attraverso i gruppi che – almeno a mio modo di vedere⁴ – i partiti possono talvolta difendere davanti alla Corte costituzionale, attivando il conflitto di attribuzione, le proprie prerogative contro gli abusi della maggioranza parlamentare.

Ma può significare, al contrario, che il partito politico proietta la sua ombra su un segmento delle istituzioni parlamentari, i gruppi appunto: che li avvolge quindi con il velo di opacità, di “privatezza”, di mancanza di evidenza pubblica che caratterizza il proprio ordinamento privatistico. Le questioni interne ai gruppi, la loro organizzazione e il loro

· Relazione al Convegno “*La democrazia dei partiti e la democrazia nei partiti*”, Firenze 19 ottobre 2007, in pubblicazione negli atti del Convegno.

¹ Così, per es., C. MORTATI, *Istituzioni di diritto pubblico*, I, Padova 1975⁹, 489; L. PALADIN, *Diritto costituzionale*, Padova 1998³, 275; M. MAZZIOTTI DI CELSO, G. SALERNO, *Manuale di diritto costituzionale*, Padova 2002, 311.

² Così, per es., P. BARILE, E. CHELI, S. GRASSI, *Istituzioni di diritto pubblico*, Padova 1998⁸, 205; T. MARTINES, *Diritto costituzionale*, Milano 1997⁹, 323; M. MAZZIOTTI DI CELSO, G. SALERNO, *op. cit.*, , 309; P. CARETTI, U. DE SIERVO, *Istituzioni di diritto pubblico*, Torino 2004⁷, 153; R. BIN, G. PITRUZZELLA, *Diritto costituzionale*, Torino 2007⁸, 202. La stessa Corte costituzionale, nella sent. 49/1998, ha definito i gruppi parlamentari “*il riflesso istituzionale del pluralismo politico*”.

³ Sulle funzioni istituzionali dei gruppi politici, cfr. per tutti G.U. RESCIGNO, *Gruppi parlamentari*, in *Encicl.dir.* XIX, 788 S.

⁴ Ho sviluppato questa opinione in *L'ultima fortezza*, Milano 1996, 140 ss.

modo di funzionare, i loro rapporti con i partiti tenderebbero dunque a sottrarsi alle regole di trasparenza, pubblicità, controllabilità che devono invece applicarsi alle istituzioni costituzionali. La proiezione dei partiti non servirebbe dunque ad accrescere il livello di istituzionalizzazione di essi, ma opererebbe piuttosto nel senso di diminuire il livello di giuridicità delle istituzioni più vicine alla politica.

Quali di queste due visioni corrisponde meglio alla realtà italiana? Ho l'impressione – ed è questa la tesi che sosterrò in questa relazione – che la proiezione dei partiti operi nel secondo, e non nel primo significato descritto.

2. Non si può ragionare attorno alla natura giuridica dei gruppi parlamentari in astratto, perché lo stretto rapporto che li lega ai partiti non può sottrarli ai cambiamenti che si succedono nel contesto politico. In una ricerca svolta con gli strumenti dell'analisi politologica all'indomani delle elezioni del 1994, Luca Verzichelli registrava già i segni evidenti di cambiamento nel sistema dei rapporti tra i gruppi e i partiti, sconvolti da un sommovimento senza precedenti. Mentre in passato i dati sulla composizione e sulla stabilità dei gruppi parlamentari italiani mostravano con evidenza *“la stretta corrispondenza tra queste strutture e un sistema partitico cristallizzato”*, con pochissimi mutamenti *“per lo più dovuti ad eventi politici esterni al Parlamento (scissioni, aggregazioni di più partiti, ecc.)”*, nel nuovo contesto di transizione *“i gruppi parlamentari rappresentano uno dei luoghi dove maggiormente si evidenziano le trasformazioni degli attori politici rilevanti (partiti, fazioni, leadership) e le modalità di interazione tra di essi”*⁵.

La XIII legislatura avrebbe confermato in pieno questa diagnosi precoce. Essa fu contrassegnata da un livello mai raggiunto di “migrazione” di parlamentari da un gruppo (e da uno schieramento) all'altro in conseguenza della liquefazione delle formazioni partitiche; dall'ipertrofia del gruppo misto, impressionante soprattutto se messa in rapporto con il frazionamento politico delle Camere, sicché il gruppo misto, raccogliendo circa il 16% dei parlamentari era asceso a terzo gruppo della Camera e secondo al Senato; dalla “segmentazione” dello stesso gruppo misto, che alla Camera si divise in 10 “componenti politiche” (alcune di soli tre deputati), figura appositamente introdotta per ovviare alla rigidità delle norme regolamentari sulla formazione di “gruppi autorizzati” (ossia di gruppi che non raggiungono il numero minimo di adesioni). Fu necessario procedere ad un riallineamento dei regolamenti parlamentari, attraverso i quali porre rimedio alla frantumazione delle componenti politiche delle Camere vuoi con la limitazione della facoltà

⁵ *I gruppi parlamentari dopo il 1994. Fluidità e riaggregazioni*, in *Riv. it. sc. pol.*, XXVI, 1996, 391.

dei singoli parlamentari di azionare gli strumenti parlamentari (contingentamento dei tempi, che nella programmazione dei lavori vengono assegnati ai gruppi; riserva ai gruppi di alcuni strumenti, come la presentazione di interpellanza urgenti o di interrogazioni a risposta immediata; esclusione dell'iniziativa del deputato singolo ecc.), vuoi con la previsione di percentuali minime di sottoscrittori per alcune iniziative (per es. per la presentazione di proposte difformi da quella avanzata dalla Giunta per le autorizzazioni, della proposta di discutere argomenti non contemplati dall'ordine del giorno, della richiesta di chiusura della discussione in Assemblea, della richiesta di votazione nominale o di proseguire la discussione sulle linee generali del progetto di legge, della proposta in corso di seduta di sub-emendamenti ad un progetto di legge o di emendamenti ad una mozione o risoluzione)⁶.

Nella XIV legislatura i fenomeni di instabilità politica si attenuano: ma con un accordo *bipartisan* si decide alla Camera di accedere ad "un'interpretazione evolutiva" dell'art. 14 del Regolamento, in modo da "autorizzare" la costituzione del gruppo di Rifondazione comunista, privo del numero sufficiente di adepti ma "neutro" rispetto ai due schieramenti, non essendosi presentato alle elezioni nella coalizione di centro-sinistra. Il problema dei gruppi autorizzati si ripropone però alla Camera con straordinaria urgenza nella XV legislatura.

Al suo esordio, forte di un "prevalente orientamento favorevole" espresso dalla Giunta per il regolamento il 16 maggio 2006, l'Ufficio di Presidenza accetta di operare "un'interpretazione coerente con il mutato sistema elettorale" dell'art. 14 reg. Cam. Si autorizza così la costituzione di ben cinque gruppi parlamentari⁷ (dei sei richiedenti), fissando il pericoloso precedente per cui non si può stabilire in via generale e astratta neppure un numero minimo di deputati, dato che possono essere autorizzati tutti i gruppi che corrispondano a liste che si sono presentate con proprio contrassegno alle elezioni e che abbiano avuto accesso all'assegnazione nazionale dei seggi, e quindi raggiunta una delle soglie di sbarramento⁸. La frantumazione politica incentivata dal sistema elettorale

⁶ Per un'analisi dei fenomeni e dei rimedi accennati nel testo rinvio alla relazione al Convegno dell'A.I.C. del 2000, *La disciplina dei gruppi parlamentari*, in A.I.C. (a cura di) *Il Parlamento*. Padova, Cedam, 2001.

⁷ Oggi però sono sei i gruppi "sotto soglia", poiché si è aggiunto anche a quello di Italia dei valori, a seguito di un'emorragia che lo ha ridotto da 20 a 17 deputati. Il gruppo con il minor numero di iscritti oggi è Dca-Democrazia Cristiana per le autonomie-Nuovo Psi, con 6 aderenti.

⁸ Non meno grave è la situazione che si è creata nelle "componenti politiche" del gruppo misto, sia alla Camera che al Senato, le quali (tre alla Camera, otto al Senato) si sono potute costituire con soli tre membri pur non essendosi presentate con proprie liste alle elezioni. Giustamente osserva S. CURRERI, *Ancora sui gruppi parlamentari: tra speranza e realtà*, in www.forumcostituzionale.it, come ciò si sia reso possibile solo attraverso un'ennesima forzatura "interpretativa" del regolamento (della Camera, perché al Senato manca una disciplina specifica).

appena collaudato si riflette immediatamente sui gruppi politici (saliti a ben 13), e con tutta l'urgenza possibile. Il parere della Giunta precede di poche ore la delibera, assunta dall'Ufficio di presidenza con i soli voti della maggioranza (e non senza contestazione per il ruolo attivo e il voto determinante del presidente della Camera, direttamente interessato perché in gioco c'era proprio la sua formazione politica): tutto deve risolversi – si dice esplicitamente per motivare tanta urgenza – prima del voto di fiducia al Governo. Come troppo spesso avviene nei lavori del Parlamento, le necessità della politica prevalgono sul rispetto della legalità; non c'è tempo per modificare il regolamento, ci si accontenta di un'interpretazione che ne stravolge il testo. Per di più si seppellisce anche il valore regolativo della norma, ormai così slabbrata da non essere più (o esserlo in minima parte) un precedente che può limitare l'autorizzazione di nuovi gruppi, ma solo la legittimazione, sostanzialmente in bianco, delle decisioni politiche da assumersi di volta in volta.

Il fatto nuovo è stata invece la decisione di costituire il gruppo unitario dell'Ulivo: in esso sono inizialmente confluiti tutti gli eletti nelle liste della Margherita e dei DS. È un fenomeno interessante per diversi aspetti.

In primo luogo perché ha posto in luce ciò che per altro era già ben risaputo, ossia che il “sistema normativo”, nonostante l'apparente aspetto (prevalentemente) maggioritario e bipolare della legge elettorale precedente al 2005, di fatto era cosparso di norme di favore per i piccoli gruppi politici, e quindi di incentivi alla frantumazione partitica⁹. Incentivi anzitutto finanziari: il meccanismo del finanziamento dei gruppi parlamentari – che, come poi vedremo, è interamente sottratto alla pubblicità – premia i gruppi più piccoli a danno di quelli più numerosi, sia perché assicura a tutti una base finanziaria minima, sia perché i finanziamenti computati su base numerica “dotano” con importi maggiori gli iscritti ai piccoli gruppi che gli aderenti a quelli grandi; vi sono poi le strutture, il personale e i vantaggi derivanti dalla presidenza del gruppo; ed infine vi è un altro aspetto, niente affatto trascurabile, che riguarda il “controllo” delle Commissioni. In una Camera come l'attuale Senato, in cui la maggioranza ha un margine risicatissimo, poter contare sulla regola per cui ai piccoli gruppi, che avendo un numero di senatori tale da non poter essere presenti in 13 Commissioni permanenti, è consentito di designare uno stesso senatore in tre Commissioni (art. 21.2 Reg. Sen.), significa disporre di un meccanismo di sovrarappresentazione impareggiabile. Sicché la costituzione del Gruppo unico fu seguita

⁹ Nota opportunamente Curreri, cit., che la frantumazione delle formazioni politiche parlamentari si riflette poi a cascata sulle assemblee regionali, nelle quali sussiste l'ossimorica previsione di gruppi consiliari “monocellulari” corrispondenti a soggetti politici presenti nelle Camere.

quasi subito al Senato dalla creazione di un nuovo piccolo gruppo (“Per le autonomie”), reso possibile da un “prestito” di senatori dell’Ulivo. Immediata la risposta del centro-destra, che con lo stesso metodo promuove la costituzione di un gruppo ulteriore (“D.C. per le autonomie-P. Repubblicano Ital. -Mov. per l’Autonomia”).

3. Il secondo aspetto interessante è che la formazione del gruppo unico inverte il rapporto che di solito si tende ad accreditare come “normale”, per cui sono i partiti e le loro vicende a determinare i mutamenti nell’organizzazione parlamentare. In questo caso invece è avvenuto l’esatto contrario, è stata l’unificazione dei gruppi parlamentari ad anticipare il processo di fusione dei relativi partiti nel Partito democratico.

Può darsi che si tratti soltanto dell’ennesimo segno del distacco dei partiti dalla società a rendere più dinamico e determinate il gruppo dirigente piuttosto che la base sociale del partito: che insomma sia il vertice a cercare di intercettare la base, piuttosto che la società ad esprimere il vertice. Non sarebbero più i gruppi parlamentari a rappresentare la “proiezione” dei partiti, ma viceversa questi sarebbero la conseguenza di quelli (un po’ come era accaduto nella storia ormai lontana del parlamentarismo britannico). Lo sgretolamento della base sociale, un forzato alleggerimento delle strutture periferiche e degli apparati organizzativi causato dalla crisi dei finanziamenti, hanno indubbiamente indotto i partiti a organizzarsi nelle istituzioni parlamentari in modo più sistematico che nel passato¹⁰. Però è anche notevole che il processo di formazione del Partito democratico, accelerato dall’unificazione dei gruppi parlamentari (già anticipata nella passata legislatura dalla costituzione della coalizione parlamentare, formata dai gruppi parlamentari e dalle componenti dei gruppi misti aderenti ad essa, e dotata di un proprio statuto), si svolga, stando almeno ai proclami e alla manifestazioni esteriori, attraverso una sistematica produzione di regole e di regole sulla produzione delle regole.

È presto per trarne delle conclusioni, ed è lecito essere scettici sull’effettiva rilevanza delle regole e delle meta-regole nel “processo costituente” della nuova formazione politica: ma anche se avessero ragione i detrattori, sarebbe già un fenomeno nuovo e interessante che un partito cerchi di radicarsi nella società e legare a sé la base

¹⁰ Rendendo ancora più rilevante il problema del personale impiegato dai gruppi parlamentari. La privatizzazione dei rapporti di impiego pubblico e l’attuale diffusione di moduli atipici di contratto di lavoro ha reso meno urgente la definizione della natura giuridica dei gruppi parlamentari, che si è posta in passato come problema soprattutto per l’esigenza di chiarire la natura dei rapporti di lavoro: cfr. S. ANTONELLI, *I gruppi parlamentari*, Firenze 1979, 115 ss. Tuttavia alcuni recenti episodi hanno scoperti un fenomeno assai grave e diffuso di lavoro “in nero” nelle Camere, ossia di rapporti di collaborazione lavorativa che non rispettano neppure le garanzie minime previste per i lavori a tempo determinato.

attraverso l'immagine della "giuridificazione" delle proprie procedure. Ma su ciò ritornerò in seguito.

Sinora la tendenza portava nella direzione diametralmente opposta. Il tentativo di introdurre il diritto nei partiti è fallito, come si sa, già nei lavori della Costituente. Il "metodo democratico" – e la legalità che esso implica – prescritto dall'art. 49 Cost. è stato imposto alla lotta politica *tra*, ma non *nei* partiti. Ciò ha indotto a svalutare il significato costituzionale del ruolo svolto dai partiti. L'esempio più recente l'abbiamo ricevuto dalla ord. 79/2006, con cui la Corte costituzionale ha dichiarato inammissibile il conflitto di attribuzioni sollevata dalla "Rosa nel pugno". Proprio per la scelta compiuta dal Costituente, dice la Corte, manca la previsione della titolarità di uno specifico potere da parte della Costituzione; i partiti politici "*sono garantiti dalla Carta costituzionale*", però le funzioni loro attribuite dalle leggi elettorali "*non consentono di desumere l'esistenza di attribuzioni costituzionali, ma costituiscono il modo in cui il legislatore ordinario ha ritenuto di raccordare il diritto, costituzionalmente riconosciuto ai cittadini, di associarsi in una pluralità di partiti con la rappresentanza politica, necessaria per concorrere nell'ambito del procedimento elettorale*". I partiti politici, insomma, "*vanno considerati come organizzazioni proprie della società civile, alle quali sono attribuite dalle leggi ordinarie talune funzioni pubbliche, e non come poteri dello Stato ai fini dell'art. 134 Cost.*".

Trovo questa pronuncia ineccepibile, con la sola *concurring opinion* che, se indubbiamente il costituente non ha tracciato una strada che *obblighi* a considerare i partiti titolari di attribuzioni costituzionali, sono state le scelte successive del legislatore ordinario e dei regolamenti parlamentari a *impedire* di farlo: com'è possibile riconoscere la titolarità di attribuzioni costituzionali ad un soggetto che non possiede i requisiti minimi di legalità, o, per dirla con Rescigno¹¹, operano nella "sfera del lecito" e non della legittimità?

La contiguità e continuità del partito nel gruppo parlamentare ha portato anch'esso ad attenuare tali requisiti. Ha osservato la Cassazione¹² che, nell'analizzare la natura giuridica dei gruppi parlamentari, bisogna tenere distinti due piani di attività: "*uno squisitamente <parlamentare>, in relazione al quale i gruppi costituiscono gli strumenti*

¹¹ *Op. cit.*, 795.

¹² S.U. Civili, ord. n. 3335 del 19 febbraio 2004. Un avvocato aveva ottenuto un decreto ingiuntivo nei confronti del gruppo del Senato Lega Nord, in solido con il partito politico, per il pagamento del compenso per varie prestazioni professionali svolte, per loro incarico, a favore di aziende produttrici di latte; sia il gruppo che il partito hanno fatto opposizione; il gruppo parlamentare ha proposto regolamento preventivo di giurisdizione, affermando di non essere un'associazione privata o un organo di partito politico bensì un organo necessario del Senato, al pari di tutti i gruppi parlamentari, e di non essere assoggettato pertanto alla giurisdizione del giudice ordinario.

necessari per lo svolgimento delle funzioni proprie del Parlamento, come previsto e disciplinato dalle norme della Costituzione, dalle consuetudini costituzionali, dai regolamenti delle Camere e dai regolamenti interni dei gruppi medesimi; l'altro, più strettamente politico, che concerne il rapporto, <molto stretto, ed in ultima istanza di subordinazione>, del singolo gruppo con il partito di riferimento". Con riferimento a tale secondo piano di attività, "i gruppi parlamentari sono da assimilare ai partiti politici, ai quali va riconosciuta la qualità di soggetti privati".

Con questa distinzione sulla loro ontologia è risolta scolasticamente la contraddizione insita nella "natura" dei gruppi parlamentari; ma si dimostra anche come l'ambivalenza di essi ne faccia una zona di passaggio tra il sistema delle istituzioni, delle regole, della legalità formale e il sistema dei rapporti privati: non i partiti, ma i gruppi sono propriamente segnati da una natura "anfibia"¹³. Forse è una caratteristica ineliminabile, ma non è priva di conseguenze spiacevoli: il lato "privato" dei gruppi parlamentari toglie trasparenza anche al loro lato "pubblico", istituzionale. Solo due sono i gruppi che rendono pubblici in rete il loro regolamento¹⁴, nessuno il bilancio. Ho provato a contattarli uno a uno, ma senza esito: anzi, il responsabile solo di un gruppo ha avuto la bontà di rispondermi, chiarendo che non erano tenuti a rendere pubblici i bilanci in quanto "associazione di fatto". Non è certo un'opinione nuova¹⁵, ma neppure la più diffusa, né quella che meglio giustifichi le prerogative istituzionali di cui i gruppi godono. In un parlamento "gruppi-centrico", in cui – come si è visto – gli spazi di iniziativa autonoma dei singoli parlamentari sono estremamente ridotti mentre è ai gruppi (e semmai alle "associazioni temporanee" di parlamentari) che è riservata ogni attività di rilievo, sembra evidente l'esigenza di "guardare dentro" ai gruppi, ai loro meccanismi decisionali, alle garanzie che riconoscono ai singoli aderenti.

Tantomeno appare giustificato l'assoluto riserbo che circonda la gestione finanziaria dei gruppi. Di essa nulla si sa, da quando il referendum ha abrogato la legge 195/1974. Nel bilancio della Camera il finanziamento dei gruppi compare come voce della categoria "Trasferimenti", suddivisa nelle voci "Contributo per il funzionamento dei Gruppi", "Contributo per il personale dipendente dei Gruppi", "Personale di segreteria dei Gruppi"¹⁶;

¹³ Sulla natura anfibia dei partiti cfr. G. ALPA, *Note sulla riforma dello statuto giuridico dei partiti politici*, in *Pol.dir.* 1993, 99 ss.

¹⁴ Sono i DS (prima della confluenza nel gruppo dell'Ulivo - PD) e l'UDC alla Camera. Ora anche L'Ulivo al Senato.

¹⁵ Cfr. infatti A. TESAURO, *I gruppi parlamentari*, in *Rass. dir. pubbl.* 1967, 197 ss. e G.U. RESCIGNO, *Gruppi parlamentari*, cit. 796.

¹⁶ Nel Rendiconto 2006 gli importi iscritti sono rispettivamente di 11.8, 12.6 e 8.55 milioni di euro.

lo stesso nel bilancio del Senato¹⁷. Sono complessivamente 74 milioni di euro (previsione 2007) che vengono distribuiti sulla base di una delibera dell'Ufficio di Presidenza; questa delibera infatti è considerata "riservata", per cui non possiamo sapere, per esempio, quanto costi esattamente l'autorizzazione dei cinque gruppi "sottosoglia".

Per altro verso, di questi importi non c'è rendiconto: nessun dato è reso disponibile che riguardi il loro impiego. Con la legge sul finanziamento pubblico dei partiti del 1974 è stata abrogata anche la norma che obbligava i gruppi a trasferire ai partiti il 95% della quota di finanziamento assegnato in proporzione alla loro consistenza numerica, per cui neppure dai bilanci dei partiti si ottiene traccia dell'utilizzazione dei fondi trasferiti ai gruppi parlamentari. Essi si comportano proprio come se fossero "associazioni di fatto": ma si sono mai viste associazioni private che vengano mantenute integralmente dal finanziamento pubblico e non siano tenute al rendiconto?

4. Il reg. CE 2004/03, introducendo per la prima volta il finanziamento pubblico dei partiti europei, pone una serie di limiti precisi, tra cui, per esempio, che tale finanziamento non possa essere utilizzato per il "*finanziamento diretto o indiretto di altri partiti politici e in particolare dei partiti politici nazionali*" (art. 7), e a sua volta non possa accettare "*donazioni provenienti dai bilanci di gruppi politici rappresentati al Parlamento europeo*" (art. 6). Sono condizioni minime di trasparenza che appaiono irrinunciabili.

Ancora una volta dobbiamo imparare dalla Comunità europea. Non credo che sia opportuno introdurre una disciplina normativa (legislativa o regolamentare che sia) "in positivo", che cerchi di regolare la vita democratica dei partiti o dei gruppi parlamentari: non perché sia di ostacolo il testo dell'art. 49 (o la sua genesi), ma perché è più che lecito dubitare dell'effettività di tali discipline, dato che la politica è per sua natura "esuberante" e non è produttivo cercare di ingessarne le modalità di funzionamento. Soprattutto in Italia, dove è del tutto normale che persino le norme dei regolamenti parlamentari siano sistematicamente violate in nome delle esigenze politiche¹⁸, o possano essere disapplicate

¹⁷ Qui le voci sono solo due: nel Rendiconto 2006 gli importi iscritti erano di 18.8 milioni come "Contributi ai gruppi parlamentari" e di 18.4 come "Contributo ai Gruppi parlamentari per il supporto di attività e compiti dei Senatori connessi con lo svolgimento del mandato parlamentare"

¹⁸ Gli esempi abbondano e sono talvolta supportati anche dalla teoria: nella Giunta per il regolamento del Senato, riunita il 26 ottobre 2006 per discutere il problema di garantire la rappresentatività del Consiglio di presidenza immettendovi anche i rappresentanti di due gruppi minori, impedita dalla riforma del regolamento del 2001, il sen. Manzella sostenne per esempio che "*in base al principio secondo il quale ciascuna Assemblea è padrona del proprio Regolamento, si potrebbe sostenere che, in un certo senso, la precedente versione dell'articolo 5 del Regolamento, che prevedeva il diritto di tutti i Gruppi ad essere rappresentati in Consiglio di Presidenza, sia di fatto ancora vigente,*

con il consenso unanime (“*nemine contradicente*”): come se le regole parlamentari avessero solo un “uso interno” e non fossero a presidio di valori universali di legalità. Anche di fronte a violazioni dei regolamenti che hanno suscitato dure reazioni delle opposizioni, si è preferito sbrigare il conflitto in sede politica piuttosto che provare a far valere il rigore delle regole davanti alla Corte costituzionale. Il che non significa però che non possano essere utilmente definite condizioni minime di trasparenza, che garantiscano la regolarità dei rapporti e della gestione. A mio avviso è intollerabile che non vi sia una regola di evidenza pubblica che illumini i criteri con cui i gruppi sono finanziati e la gestione dei fondi assegnati¹⁹; non vedo perché i contribuenti non abbiano il diritto di sapere, per esempio, chi sono le persone retribuite con i fondi messi a disposizione dalle Camere e per quali incarichi. La mistica degli *interna corporis acta* si giustifica con la fede nella sacra autonomia dell’istituzione parlamentare, non con la natura esoterica degli *arcana imperii*.

Gli effetti del *referendum* del 1993, che ha abrogato il finanziamento pubblico dei partiti, sono stati nefasti. Ha fatto trionfare l’idea, falsissima, che la politica non debba costare – come se fosse davvero augurabile che ci governino dei dilettanti, che non servano le strutture dei partiti, che le politiche pubbliche, così complesse in una società come la nostra, possano essere affidate al volontariato, senza l’impiego di uffici studi, organismi di ricerca, riviste e luoghi di dibattito. La politica costa comunque, la scelta è soltanto tra un finanziamento trasparente o uno occulto, tra un finanziamento prevalentemente privato e lobbistico o gravante sul bilancio pubblico. Oggi il finanziamento pubblico di fatto c’è, ma la sua gestione è tutt’altro che limpida: ha un andamento carsico e le vicende del finanziamento dei gruppi parlamentari ne sono un esempio, relativamente piccolo (come grandezza finanziaria), ma molto indicativo. Bene sarebbe che, vincendo la facile critica antipartitica, si affrontasse seriamente il problema nella prospettiva – adottata

perché ancora vive sono, in realtà, la ratio e le esigenze politiche alla base di quella disciplina” (Res. sommario). Tuttavia l’art. 5 del Reg. Sen. è stato modificato nuovamente il 31 gennaio 2007, rendendo più elastiche le norme precedenti.

¹⁹ Il problema è stato solo sfiorato dalla sent. 337/2005 della Corte costituzionale, emanata a seguito di un conflitto di attribuzioni sollevato dalla Regione Sicilia contro una richiesta, rivolta ai responsabili dei gruppi assembleari dalla procura della Corte dei conti, di esibire in forma integrale la documentazione e gli atti contabili pertinenti le contribuzioni e i finanziamenti liquidati dall’Assemblea regionale siciliana. La Corte dà ragione alla ricorrente, ma con una motivazione alquanto imbarazzata, in cui evita esplicitamente di affrontare il problema della natura giuridica dei gruppi ed anche quello della trasparenza delle loro gestioni, appuntando la critica sulla struttura della richiesta della procura che sembra presupporre che la Corte dei conti eserciti “*un munus di controllo generalizzato su qualsiasi atto di gestione ordinaria o straordinaria facente capo alla “entità” genericamente individuata nel gruppo parlamentare recante una certa denominazione; così ineluttabilmente compromettendo anche la sfera della dimensione funzionale che caratterizza l’attività dei gruppi, come articolazione della Assemblea regionale e come momento aggregativo strettamente raccordato alle attribuzioni politico-parlamentari dell’Assemblea stessa, presidiate a livello di normativa di rango costituzionale*”.

dallo stesso Parlamento europeo – di uno scambio tra risorse pubbliche e condizioni di trasparenza e legalità.

Non si tratterebbe – ripeto – di imporre regole prestabilite ai partiti, per disciplinarne gli organi, le procedure decisionali, le modalità di selezione dei leader o i rapporti con gli iscritti: ma solo quelle che assicurino un certo grado di trasparenza, di “regolarità” e di controllabilità delle procedure che essi avranno autonomamente deciso. Potrebbe essere il corrispettivo di un adeguato e ben decifrabile finanziamento pubblico. Ed anche un incentivo ad imboccare una strada virtuosa che potrebbe rivelare che la trasparenza e la legalità fanno presa sugli elettori, sono motivi di attrazione e di consenso. Il successo delle elezioni primarie e della elezione del segretario del nuovo partito dovrebbe illuminare quale percorso seguire. Non quello dell'imposizione dall'alto di una disciplina costrittiva, ma quello della autodisciplina e del rispetto delle regole fissate in autonomia: la trasparenza dei meccanismi decisionali nel partito e nel gruppo parlamentare, della scelta degli organi dirigenti e della formazione delle liste elettorali - e naturalmente la garanzia di verificabilità del rispetto delle regole fissate - sono “risorse pubblicitarie” che a me sembrano molto promettenti e che forse potrebbero segnare la risurrezione dei partiti italiani.

Forum di Quaderni Costituzionali