

Ancora sui gruppi parlamentari: tra speranze e realtà

di Salvatore Curreri

L'ampia convergenza politica che si sta registrando sulla proposta di modifica dell'art. 14 reg. Camera (doc. II, n. 8), in base alla quale i gruppi parlamentari e le componenti politiche del misto devono corrispondere alle liste elettorali dei partiti, dimostra quanto una simile riforma sia oggi generalmente avvertita come indifferibile. È bastato che il leader del Partito democratico se ne facesse convinto assertore nell'ambito del suo progetto di riforma (v. *Corriere della sera*, 24 luglio 2007) perché le tradizionali riserve finora opposte in nome di una malintesa libertà di mandato si rivelassero improvvisamente superabili.

La corrispondenza tra gruppi parlamentari e partiti presentatisi alle elezioni risponde, infatti, non solo e non tanto all'esigenza di consentire una più efficiente ed efficace organizzazione dell'attività parlamentare, che la proliferazione dei soggetti politici presenti in Parlamento rischia seriamente di compromettere, ma anche e soprattutto all'elementare principio democratico secondo cui sono i partiti votati dagli elettori a costituirsi in gruppo, e non viceversa, i parlamentari a riunirsi in gruppo per costituire un partito. Diversamente, infatti, si invertirebbe la direzione – potrebbe dirsi non più *up down* ma *bottom up* – del circuito della rappresentanza politica delineato in Costituzione, basato sulla sovranità del popolo e non delle istituzioni che lo rappresentano.

Non si tratta di voler cristallizzare il sistema politico, imbrigliandone la sua naturale evoluzione; né tanto meno, si vuole conferire d'imperio ai partiti quella forza - un tempo cementata dalla comune appartenenza ideologica – che altrimenti non avrebbero. Si tratta, piuttosto, di tutelare quella rappresentanza che i partiti hanno legittimamente conseguito in sede elettorale e che manovre parlamentari, rivelatesi talvolta poco limpide, possono erodere, con ciò stesso minando alla radice la loro capacità di svolgere quelle funzioni di sintesi politica, di coordinamento e di disciplina che del normale svolgimento dell'attività parlamentare costituisce il necessario presupposto.

Tale proposta merita altresì apprezzamento perché, come accennato, s'inserisce in un più complessivo ed organico progetto di riforma che mira a comprendere le tre variabili da cui dipende il funzionamento della nostra forma di governo: normativa costituzionale, legge elettorale e regolamenti parlamentari. Essa quindi esprime la consapevolezza che le riforme istituzionali ed elettorali devono trovare coerente corrispondenza sul piano parlamentare, riprendendo quella "via regolamentare" alle riforme abbandonata nella XIV legislatura ed i cui obiettivi sono stati ben sintetizzati nel recente volume di Astrid curato da Andrea Manzella e Franco Bassanini (*Per far funzionare il Parlamento. Quarantaquattro modeste proposte*).

In particolare è a tutti evidente che per ridurre la frammentazione politica occorre intervenire non solo sulla legge elettorale ma anche sui regolamenti parlamentari. Diversamente, infatti, qualunque meccanismo selettivo all'entrata potrebbe essere facilmente eluso sul piano parlamentare attraverso la creazione di nuovi soggetti politici da parte di deputati o senatori transfughi. L'esperienza di questo primo scorcio di legislatura già dimostra come, grazie anche alla normativa parlamentare sui gruppi politici, la frammentazione del quadro politico scaturita dalle ultime elezioni politiche è ulteriormente peggiorata. I dati sono in tal senso eloquenti.

Alla Camera ad inizio legislatura si sono costituiti 13 gruppi parlamentari. Di questi ben 6 sono stati autorizzati (record storico!): 5 per il centro sinistra (la frammentazione paga...) ed 1 per il centro destra. A tali gruppi vanno aggiunte 2 componenti politiche nel misto (Minoranze linguistiche e Movimento per le autonomie). In questi primi 18 mesi si è costituito il nuovo gruppo della Sinistra democratica per il socialismo (16 maggio 2007),

nato per scissione dai DS dopo la decisione di quest'ultimo di confluire nel Partito democratico. Per rimanere in vita tale gruppo deve essere sempre composto da almeno 20 deputati; al di sotto, infatti, verrebbe sciolto, senza poter essere autorizzato perché privo dei requisiti elettorali a tal fine richiesti dall'art. 14.2 R.C. (v. il parere interpretativo approvato dalla Giunta per il regolamento nella seduta del 16 maggio 2006).

Inoltre nel gruppo misto si sono costituite altre tre componenti politiche: Repubblicani, Liberali, Riformatori (16 marzo 2007), La Destra (10 settembre 2007) e Socialisti per la Costituente (19 novembre 2007), tutte e tre composte inizialmente da tre deputati. Si tratta di formazioni politiche non presentatesi alle elezioni politiche del 2006 e composte da deputati eletti in altre liste (rispettivamente Forza Italia, Alleanza nazionale e l'Ulivo) per cui non si comprendono – anche perché non rese pubbliche all'atto della comunicazione in Aula – le ragioni che hanno indotto il Presidente della Camera a ritenere i suddetti soggetti politici esistenti alla data di svolgimento delle elezioni sulla base di elementi che l'art. 14.5 R.C. vuole rigorosamente dover essere “certi e in equivoci”. Oltretutto probabilmente dettate da un malinteso rispetto politico (quasi che una componente politica non si potesse negare a nessuno...), tali decisioni sollevano il problema circa l'opportunità di attribuire una simile competenza ad un organo monocratico anziché collegiale, quale l'Ufficio di Presidenza, come accade per i gruppi parlamentari autorizzati. Se a ciò si aggiunge che uno dei gruppi costituitisi di diritto – quello dell'Italia dei valori – continua ad esistere, senza essere stato a ciò autorizzato, nonostante sia sceso dagli iniziali 20 a 17 deputati, si ha l'impressione che - *nemine contradicente* - le esigenze politiche vengano ritenute comunque prevalenti.

Ancora peggiore se possibile la situazione al Senato, a causa della risicata superiorità numerica della maggioranza sull'opposizione. Ad inizio legislatura si sono costituiti 10 gruppi, tutti di diritto, equamente suddivisi tra i due schieramenti. Al tentativo della maggioranza di costituire un gruppo in più, così da essere tale anche nelle commissioni, annettendo a sé il gruppo Per le autonomie, l'opposizione ha risposto costituendo il gruppo Democrazia cristiana per le autonomie – indipendenti – Movimento per l'Autonomia cui oggi si è aggiunto il Partito repubblicano italiano dopo l'adesione del sen. Del Pennino. Come alla Camera, anche al Senato la costituzione del gruppo del Partito democratico – nato dalla fusione dei gruppi dei Ds e dei D.L. La Margherita - ha determinato la creazione da parte dei fuoriusciti dai Ds del gruppo Sinistra democratica per il socialismo europeo (10 senatori). L'equilibrio del numero dei gruppi tra maggioranza ed opposizione è rimasto pertanto inalterato.

È soprattutto però nel gruppo misto che si è registrata la maggiore fibrillazione, complice l'assenza di una disciplina delle sue componenti politiche riconosciute incidentalmente dal primo comma dell'art. 156-bis. Ad oggi (dicembre 2007) risultano costituite 8 componenti politiche (Italia dei valori, Popolari-Udeur, Costituente socialista, La Destra, Partito democratico meridionale, Italiani nel mondo, Sinistra critica, Movimento politico dei cittadini); altre 2 non lo sono più (Italia di mezzo, Lista consumatori); un'altra – quella facente capo al senatore Dini – è in predicato di essere costituita.

In totale 20 soggetti politici aventi rappresentanza parlamentare che, aggiunti ai 5 solo presenti alla Camera (Radicali, Socialisti italiani, Liberali-Riformatori, Sudtiroler Volkspartei, Autonomie Liberté Democratie) portano il totale a 25, senza aggiungere i 3 presenti solo al Parlamento europeo (Azione sociale, Fiamma tricolore, Partito pensionati).

Non va trascurato che tale insostenibile frammentazione nelle camere nazionali tende a riflettersi in quelle regioni (ad esempio Campania, Calabria, Friuli Venezia Giulia, Sicilia), in cui è consentita la formazione di gruppi consiliari in deroga ai requisiti numerici previsti ai soggetti politici rappresentanti nel Parlamento nazionale. Così nell'Assemblea regionale siciliana due deputati provenienti dal Movimento per l'Autonomia hanno potuto

costituire il gruppo Democrazia cristiana per le autonomie – Sicilia vera (oggi sciolto) facendo riferimento ad un parte del gruppo costituito al Senato.

Per porre fine a questa situazione francamente intollerabile la proposta di modifica regolamentare in discussione propone che dalla prossima legislatura per costituire un gruppo parlamentare, oltreché l'adesione di almeno venti deputati, occorra che "esso rappresenti un partito o movimento politico, anche risultante dall'aggregazione di più partiti, che abbia presentato alle elezioni della Camera dei deputati propri liste di candidati con lo stesso contrassegno, conseguendovi l'elezione di deputati" (art. 14.1 primo alinea). Per evitare che alla lista avente lo stesso contrassegno possano corrispondere più gruppi, con conseguente loro artificiosa moltiplicazione allo scopo di conseguire i connessi vantaggi procedurali, amministrativi e - *last but not least* - finanziari, viene espressamente previsto che "ove più partiti o movimenti politici abbiano presentato alle elezioni congiuntamente liste di candidati con il medesimo contrassegno, può essere costituito, con riferimento a tali liste, comunque *un solo* gruppo, che rappresenta complessivamente tutti i suddetti partiti o movimenti politici" (corsivo nostro) (art. 14.1 secondo alinea).

È inoltre prevista l'abrogazione dei gruppi parlamentari autorizzati, per cui tanto i gruppi politici composti da meno di venti deputati ad inizio legislatura, quanto i gruppi parlamentari nel suo corso scesi al di sotto di tale soglia, devono confluire nel gruppo misto ove potrebbero formare una componente politica autonoma. Anche per la costituzione di queste ultime la proposta contiene significative novità: innanzi tutto è richiesta l'adesione non di tre ma di almeno dieci deputati; inoltre, analogamente a quanto previsto per i gruppi parlamentari, a tale requisito numerico viene affiancato quello politico – oggi previsto solo per le componenti politiche composte da almeno tre deputati – della rappresentanza di un partito o movimento politico la cui esistenza risulti in base ad elementi certi ed in equivoci e che abbia presentato anche congiuntamente con altri liste di candidati.

La conseguenza di tale disciplina sarebbe la corrispondenza tra dato elettorale e dato regolamentare. Pertanto i partiti privi d'identità politico-elettorale o perché presentatisi alle elezioni con altri partiti o perché costituitisi in corso di legislatura non potrebbero costituirsi né in gruppo parlamentare, né in componente politica autonoma. I loro membri sarebbero quindi costretti a disperdersi nel gruppo misto, senza alcuna possibilità di vedere riconosciuta la loro appartenenza politica.

Avendo da tempo caldeggiato una simile riforma, il mio giudizio non può che essere positivo, anche se essa potrebbe essere migliorata, a partire da una formulazione letterale più semplice e stentorea, precisando ad esempio che

- a) i gruppi parlamentari sono costituiti dai partiti o movimenti politici che, presentatisi alle *ultime* elezioni politiche, vi abbiano conseguito l'elezione di almeno venti deputati, i quali, entro un termine *tassativo* dalla prima seduta (ad esempio due giorni) devono comunicare per iscritto la costituzione del gruppo;
- b) i deputati eletti in altre liste non concorrono al raggiungimento del quorum previsto, così da neutralizzare la non commendevole pratica del prestito dei parlamentari da parte degli alleati;
- c) il venir meno del requisito numerico previsto comporta lo scioglimento *ipso iure* del gruppo o della componente politica.

Contro tali proposte non potrebbe a nostro parere fondatamente invocarsi una supposta lesione della libertà di mandato parlamentare, la quale piuttosto verrebbe per così dire circoscritta nell'ambito delle forze politiche presentatesi alle elezioni. Costoro, infatti, ad inizio legislatura potrebbero continuare ad iscriversi ad un gruppo o ad una componente politica diversa da quella corrispondente al partito per cui sono stato eletti o potrebbero in corso di legislatura abbandonarlo per trasferirsi ad altro gruppo o al misto. Piuttosto, essi non potrebbero più concorrere a costituire gruppi parlamentari o

componenti politiche non corrispondenti alle liste presentatesi alle elezioni, come oggi accade. Il che, a ben riflettere, costituisce una espressione abnorme e distorta della libertà di mandato e non certo un suo contenuto essenziale.

Forum di Quaderni Costituzionali

stituzionali