

## I gruppi parlamentari autorizzati nella XV legislatura

di Salvatore Curreri \*  
(12 giugno 2006)

1. Lo scorso 16 maggio la Giunta per il regolamento della Camera, convocata dal Presidente ai sensi dell'art. 16.2 reg. per formulare il proprio parere sull'interpretazione dell'art. 14.2. reg. (autorizzazione alla costituzione di gruppi parlamentari composti da meno di venti deputati), si è espressa a maggioranza a favore della sua applicazione con riferimento all'intervenuto mutamento della legge elettorale.

Anche sulla scorta di tale parere, il giorno dopo l'Ufficio di Presidenza della Camera, sempre a maggioranza, ha autorizzato ex art. 14.2 reg. la costituzione in gruppo parlamentare di cinque delle sei formazioni politiche, inizialmente confluite nel misto, che ne avevano fatto richiesta. Si sono così costituiti i gruppi parlamentari de La Rosa nel Pugno (18 deputati), Comunisti italiani (16), Verdi (16), Popolari-UDEUR (14) e Democrazia cristiana-Partito socialista (6). È stata respinta, invece, la richiesta in tal senso avanzata dal Movimento per l'Autonomia, i cui cinque deputati hanno costituito l'omonima componente politica nel misto. In totale, quindi, i gruppi parlamentari alla Camera sono ben tredici, misto incluso, eguagliandosi così il numero massimo raggiunto nella XI legislatura.

Com'era prevedibile, la questione dell'interpretazione e della concreta applicazione dell'art. 14.2 R.C. ha assunto un prevalente significato politico in forza degli evidenti ed importanti suoi riflessi sul piano della strutturazione degli organi parlamentari, dell'organizzazione dei loro lavori ed, infine, su quello finanziario e logistico.

Non a caso su di essa si è registrata una netta divisione tra la maggioranza di centro sinistra, favorevole all'accoglimento delle suddette richieste (quattro su sei provenienti da forze politiche ad essa organiche) e l'opposizione di centro destra, contraria, tanto nella Giunta per il regolamento (sette deputati contro cinque, Presidente escluso), quanto nell'Ufficio di Presidenza, dove, stante l'originaria situazione di parità (9 esponenti per ciascuno dei due schieramenti, Presidente escluso) è risultato decisivo il voto del Presidente (v. le considerazioni critiche svolte dall'on. Leone (Forza Italia) nella seduta dell'Aula del 18 maggio 2006). Lo stesso Presidente, del resto, disattendendo le richieste per una più meditata riflessione sulla materia, aveva deciso di affrontare subito il problema dei gruppi autorizzati, in modo da pervenire, in vista del dibattito parlamentare sulla fiducia al governo Prodi, ad un assetto dei gruppi tendenzialmente stabile e definitivo.

Le evidenti implicazioni politiche della vicenda non sminuiscono però l'importanza delle quanto mai ampie ed articolate considerazioni svolte in seno alla Giunta per il regolamento in ordine all'interpretazione dell'art. 14.2 R.C.. Esse meritano, pertanto, di essere approfondite anche in vista di una riflessione più generale circa l'adeguatezza della normativa regolamentare sui gruppi parlamentari, alla luce delle evidenti tensioni cui è stata sottoposta in questo inizio di legislatura a causa di altri fenomeni - la creazione da un lato dei maxi gruppi de L'Ulivo in entrambe le camere; dall'altro l'artificiosa moltiplicazione dei gruppi al Senato tramite la non commendevole pratica del "prestito" dei parlamentari - per molti versi opposti e comunque non meno rilevanti.

2. Introdotto nel 1971, sulla scorta del precedente analogo art. 26.5, l'art. 14.2 R.C. non è stato mai modificato, nonostante la riforma elettorale del 1993 avesse reso difficile l'applicazione dei tre requisiti da esso previsti per autorizzare la costituzione di un gruppo parlamentare con meno di 20 deputati rappresentativo di un partito organizzato nel paese, e cioè: a) presentazione di liste con lo stesso contrassegno in almeno 20 collegi che avessero ottenuto almeno b) un quoziente elettorale intero in un collegio e c) 300 mila voti di lista validi a livello nazionale. Tali requisiti, infatti, coincidono con quelli che la legge elettorale proporzionale vigente fino al 1993 stabiliva per l'accesso alla ripartizione dei seggi in sede di collegio unico nazionale, sicché, dopo la sua abrogazione, si pose subito il problema se essi avrebbero potuto ancora trovare applicazione.

Sia nella XII che nella XIII legislatura, la Giunta per il regolamento della Camera si esprime in senso contrario all'applicabilità delle condizioni previste dall'art. 14.2 R.C. in vigenza del nuovo sistema elettorale prevalentemente maggioritario (v. seduta del 27 aprile 1994). Nel contempo, però, essa non riuscì a trovare un accordo sulla loro modifica, sicché, per fronteggiare la situazione di ingovernabilità in cui il gruppo misto era precipitato a causa del numero abnorme dei suoi iscritti - addirittura in taluni frangenti più di 100! - si ripiegò alla fine sulla possibilità di

costituire nel misto distinte componenti politiche (art. 14.5 approvato nella seduta del 24 settembre 1997).

L'inapplicabilità dei requisiti previsti dall'art. 14.2 R.C. per la costituzione in deroga dei gruppi parlamentari ha finito per favorire il *transfughismo* parlamentare. Non potendosi infatti costituire gruppi autorizzati, occorre necessariamente raggiungere quella soglia numerica (20 deputati), che l'art. 14.1 R.C. unicamente richiede per costituire un gruppo. Complice l'instabilità politica di quel periodo, si venne a determinare così la situazione, per molti versi paradossale, per cui a fronte della costituzione in corso di legislatura di alcuni gruppi, corrispondenti a partiti nati dall'unione di parlamentari, privi d'identità elettorale (si rammentino nella XII legislatura i gruppi Federalisti e liberaldemocratici, Lega italiana federalista e I Democratici e nella XIII i gruppi Unione Democratica per la Repubblica e I Democratici; tutti non a caso poi scomparsi), si è avuta la mancata costituzione in gruppo di forze politiche dotate talvolta di una certa consistenza elettorale (nella XII legislatura Alleanza Democratica, Partito Socialista e Patto Segni; nella XIII Verdi, La Rete e Partito repubblicano).

Anche per evitare simili conseguenze, nella trascorsa legislatura la Giunta per il regolamento della Camera (seduta del 13 giugno 2001), su decisivo impulso del suo Presidente, aveva deciso di dare un'interpretazione non letterale ma sistematico-evolutiva dei requisiti previsti dal secondo comma dell'art. 14 R.C. così da adeguarli al nuovo sistema elettorale prevalentemente maggioritario. Attraverso tale operazione, apparentemente interpretativa ma sostanzialmente innovativa, si convenne che tale disposizione, al di là della sua formulazione letterale, consentisse la costituzione in gruppo parlamentare alle forze politiche organizzate nel paese che avessero partecipato alle elezioni nazionali ottenendo un numero di voti almeno pari alla soglia di sbarramento del 4% allora prevista per accedere alla ripartizione nazionale dei seggi. Sulla scorta di tale parere l'Ufficio di Presidenza, accolse la richiesta avanzata dagli undici deputati di Rifondazione comunista, unico gruppo autorizzato alla Camera nella XIV legislatura anche perché unica forza politica schierata al di fuori dei due poli.

3. Era prevedibile che il ritorno al proporzionale portasse con sé, tra l'altro, lo "scongelo" della disciplina sui gruppi autorizzati dal precedente stato di quasi totale ibernazione cui il maggioritario l'aveva costretto. I tre requisiti previsti dall'art. 14.2 R.C., infatti, coincidono quasi perfettamente con la nuova legge elettorale, per cui è difficilmente sostenibile che la loro applicazione, se non apparsa impossibile con il maggioritario, lo sia ora con il proporzionale cui geneticamente sono ispirati.

Per quanto riguarda, infatti, il primo requisito - la presentazione di liste con lo stesso contrassegno in venti circoscrizioni -, esso non solo è pienamente conforme alla nuova legge elettorale, ma è diventato ancor più selettivo, considerato la riduzione delle circoscrizioni da 32 a 26.

Né tale requisito sembra potersi interpretare, come pur sostenuto in Giunta dagli esponenti del centro destra, nel senso che gli iscritti ai gruppi autorizzati debbano essere stati tutti eletti in liste con il medesimo contrassegno. In effetti, tre dei gruppi politici che avevano richiesto l'autorizzazione alla costituzione in gruppo erano composti da alcuni deputati eletti in altre liste: 4 su 14 per i Popolari-UDEUR (deputati Affronti, Ciuffi, Fabris e Natta, tutti eletti nelle liste de L'Ulivo); 2 su 6 per Democrazia cristiana-Partito socialista (Catone e De Luca) e 2 su 5 per il Movimento per l'Autonomia (Oliva e Reina), in entrambi i casi eletti nelle liste di Forza Italia. Tali adesioni erano da imputare non a repentine quanto improbabili crisi di coscienza, quanto più modestamente alla "ospitalità" che le liste de L'Ulivo e di Forza Italia hanno concesso a taluni esponenti di partiti minori (c.d. imbucati) in cambio del loro sostegno alla coalizione, così da garantire ad essi la rappresentanza parlamentare indipendentemente dal superamento delle soglie di sbarramento.

Al di là di tale aspetto, tale interpretazione non può essere accolta perché l'art. 14.2 R.C. riferisce il requisito del medesimo contrassegno alle liste e non ai suoi eletti. Inoltre, a differenza del corrispondente art. 14.5 R.S., la norma regolamentare della Camera non contiene alcun cenno agli iscritti al gruppo autorizzato, né per prescriverne un minimo numerico, né in riferimento al contrassegno - eguale o diverso - con cui essi devono essere stati eletti.

Analogamente, per quanto riguarda il secondo requisito, il riferimento ad un numero minimo di voti (300 mila) anziché di seggi non solo appare oggettivamente verificabile ma anzi consente di neutralizzare gli effetti prodotti dal premio di maggioranza (sovra rappresentazione delle forze politiche appartenenti alla coalizione di maggioranza e conseguente sotto rappresentazione di quelle di minoranza). Se, infatti, si fosse fissato un numero minimo di seggi e non di voti, si sarebbe potuto dare il caso dell'autorizzazione per un verso concessa ad una forza politica che, con meno di 300 mila voti, avesse ottenuto grazie al premio di maggioranza un numero di seggi più che proporzionale al suo risultato elettorale, per altro verso invece negata ad una forza politica di opposizione che, nonostante avesse superato

quella soglia di voti, avesse ottenuto proporzionalmente meno seggi.

Il problema principale circa l'applicabilità dell'art. 14.2 R.C. riguarda piuttosto il terzo requisito, cioè l'ottenimento di un quoziente circoscrizionale intero. Tale requisito non è accertabile perché, a differenza della precedente legge elettorale proporzionale, abrogata nel 1993, l'attuale non prevede l'attribuzione dei seggi a livello circoscrizionale con recupero dei resti a livello nazionale, ma al contrario l'aggiudicazione del premio di maggioranza a livello nazionale e la distribuzione dei seggi conseguentemente assegnati alle liste della coalizione a livello circoscrizionale.

Come detto, però, nella trascorsa legislatura la Giunta per il regolamento, in occasione dell'autorizzazione alla costituzione del gruppo di Rifondazione comunista, ha reinterpretato tale requisito in riferimento al superamento delle soglie di sbarramento per l'accesso alla ripartizione nazionale dei seggi. Ciò, nonostante il requisito del quoziente intero abbia una finalità, quella del radicamento in una data circoscrizione territoriale, diversa da quella della soglia di sbarramento, tesa invece ad accertare la diffusione nazionale della forza politica (difatti nel 1972 al PSIUP non furono attribuiti seggi perché, nonostante i circa 650 mila voti raccolti, non ottenne alcun quoziente circoscrizionale intero). Il che conferma come, sotto l'apparente valenza interpretativa, la Giunta abbia di fatto modificato l'art. 14.2. R.C. ritenendo il superamento delle soglie di sbarramento equivalente all'ottenimento del quoziente intero

4. Oltretutto l'inapplicabilità dei suddetti requisiti, i deputati del centro destra presenti in Giunta per il regolamento hanno anche sostenuto la necessità di interpretare il secondo comma dell'art. 14 R.C. (gruppi autorizzati) alla luce del successivo quinto comma (componenti politiche del misto). Tale disposizione, come detto, fu appositamente introdotta nel 1997 per consentire a quelle forze politiche che la Presidenza non aveva autorizzato a costituirsi in gruppo autonomo - stante l'iniziale contrarietà all'applicazione dell'art. 14.2. R.C. in vigore della legge elettorale del 1993 - quantomeno di formare proprie componenti politiche all'interno di un gruppo misto altrimenti ingestibile per il numero elevato dei suoi componenti. Secondo tale tesi, pertanto, l'approvazione del quinto comma avrebbe determinato l'abrogazione tacita per incompatibilità del secondo oppure, in subordine, l'introduzione per l'autorizzazione dell'ulteriore requisito numerico di almeno dieci deputati, in difetto del quale una forza politica dotata dei prescritti requisiti politici avrebbe potuto solo costituire una componente politica nel misto

Gruppo autorizzato e componente politiche del misto sono però fattispecie tra loro complementari e non alternative, perché i due commi che li prevedono hanno presupposti ed ambiti applicativi diversi, come conferma il fatto che nel 1997 all'introduzione del quinto comma non è seguita l'espressa abrogazione del precedente secondo comma, non a caso applicato in occasione dell'autorizzazione del gruppo di Rifondazione comunista nel 2001. Parimenti inaccoglibile appare la tesi per cui dal combinato disposto dei due commi citati si dovrebbe desumere l'ulteriore requisito dell'iscrizione ad un gruppo autorizzato di almeno 10 deputati. Tale soglia, infatti, è richiesta solo per permettere a forze politiche non presentatesi alle elezioni di costituire una componente politica nel misto, e quindi non potrebbe al contrario essere richiesta per impedire la costituzione di un gruppo autorizzato alle forze politiche dotate d'identità elettorale ai sensi e per gli effetti dell'art. 14.2 R.C. Inoltre tra gruppo autorizzato e componente politica del misto non vi è coincidenza di requisiti, per cui il limite numerico di dieci deputati previsto per la seconda non può essere automaticamente trasposto per il primo, senza con ciò introdurre una illegittima limitazione del diritto ad essere autorizzati alla costituzione del gruppo quando in possesso dei requisiti previsti dall'art. 14.2 R.C.

5. Alla luce delle considerazioni sopra svolte, la Giunta per il regolamento, a maggioranza, ha ritenuto che l'art. 14.2 R.C. vada interpretato nel senso che hanno diritto ad essere autorizzati a costituirsi in gruppo con meno di 20 deputati soltanto i partiti organizzati nel paese dotati d'identità elettorale, cioè presentati dinanzi agli elettori con proprie liste aventi il medesimo contrassegno in almeno 20 circoscrizioni e che abbiano superato le soglie di sbarramento previste per l'accesso all'assegnazione nazionale dei seggi. La lista elettorale diviene, quindi, il criterio di identificazione della forza politica la cui soggettività parlamentare è riconosciuta dal regolamento.

Tale interpretazione appare rispondente allo *ratio* di una legislazione elettorale in cui la competizione tra coalizioni si basa sui partiti politici, ricollocati al centro del processo di rappresentanza politica. Se con il precedente sistema elettorale, infatti, si votava per il partito tramite la coalizione, oggi si vota per la coalizione tramite il partito.

Sulla base del suddetto orientamento interpretativo, la Giunta ha tratto due ulteriori importanti considerazioni.

In primo luogo, ad una medesima lista non possono corrispondere tanti gruppi quanto eventualmente sono le componenti politiche in essa confluite; "ciò in quanto non sarebbe accertabile un autonomo risultato elettorale per ciascun partito, essendo quello conseguito unitariamente dalla lista imputabile solo all'aggregazione politica

complessiva". Per questo motivo, e non per ragioni numeriche (nel 1976 fu autorizzato il gruppo radicale composto da appena 4 deputati), la Presidenza ha respinto la richiesta avanzata dai cinque deputati aderenti alla componente politica Movimento per l'Autonomia. Si trattava, infatti, di una forza politica presentatasi alle elezioni in alcune circoscrizioni con una lista non autonoma ma in comune con la Lega Nord, già costituitasi in gruppo, e pertanto priva di autonoma identità elettorale

In secondo luogo, il gruppo è autorizzato fintantoché permanga la sua corrispondenza con la formazione politica complessiva identificata nella lista, e non con una delle sue eventuali singole componenti. Di conseguenza i partiti che hanno dato vita a soggetti politici presentatisi alle elezioni con liste unitarie devono restare insieme se vogliono rimanere gruppo parlamentare (è il caso di Popolari-UDEUR, Dc-Psi e La Rosa nel Pugno, nata dalla fusione tra socialisti e radicali). Tale assunto dovrebbe valere però anche per i singoli partiti (Verdi, Comunisti italiani) per i quali, in caso di scissione, verrebbe meno quella corrispondenza tra lista e gruppo che l'autorizzazione alla costituzione in gruppo loro accordata presuppone.

Non è stato invece affrontato il problema, appena accennato in occasione del precedente del 2001, circa l'applicazione dell'art. 14.2 R.C. in corso di legislatura qualora uno dei gruppi costituitisi di diritto scendesse al di sotto della soglia numerica di 20 deputati. Le coordinate però tracciate sembrerebbero deporre favorevolmente, visto che si tratterebbe di una forza politica dotata dei requisiti previsti per ottenere l'autorizzazione a mantenere lo *status* di gruppo in deroga al requisito numerico.

6. La vicenda dei gruppi autorizzati è stata solo uno dei motivi di tensione cui la disciplina regolamentare sui gruppi è stata sottoposta ad inizio legislatura. Altri due fenomeni, parimenti rilevanti e per certi versi opposti, si sono infatti verificati.

Da un lato, la costituzione in entrambe le camere dei gruppi unici de L'Ulivo, composti dai parlamentari di Ds e Margherita, nonostante l'omonima lista unica sia stata presentata solo alla Camera.

Dall'altro, la creazione al Senato, complice la perdurante mancata applicazione in quella camera dell'art. 14.5 reg. sui gruppi autorizzati, di due gruppi parlamentari grazie al decisivo sostegno di senatori "prestati" da altri gruppi. Al primo - il gruppo Per le autonomie - hanno aderito sei senatori provenienti dal gruppo de L'Ulivo (di cui 3 eletti con l'uninomiale in Trentino Alto Adige sotto il simbolo Unione-Svp) e che, pertanto, a differenza della passata legislatura, si pone come organico al centro sinistra, come dimostra il voto compatto dei suoi aderenti per il governo Prodi. Il secondo - Democrazia cristiana-Indipendenti-Movimento per l'Autonomia - si è costituito il successivo 30 maggio grazie all'adesione di sei senatori provenienti dal gruppo di Forza Italia in evidente risposta al primo, così da controbilanciare il numero dei gruppi di opposizione anche ai fini della composizione delle commissioni.

Tutti fenomeni che mi pare rendono non più eludibile l'esigenza di ripensare *ab imis* il tema dei gruppi parlamentari, per adeguarlo sia alla natura maggioritaria della nostra democrazia parlamentare (ed in ciò il tema lambisce quello dello statuto dell'opposizione), sia alla legge elettorale vigente. A tal riguardo, basti pensare che tra gli effetti del premio di maggioranza alla Camera vi è anche quello di rendere più difficile per le forze politiche facenti parte della coalizione sconfitta il raggiungimento del limite numerico di venti deputati per costituire un gruppo parlamentare.

Tale esigenza appare tanto più importante se si vuole evitare l'artificioso aumento del numero dei gruppi della maggioranza su quelli d'opposizione per controllare, e così politicizzare, quegli organi, come l'Ufficio (Consiglio) di Presidenza, dove il criterio della rappresentatività prevale su quello della proporzionalità.

Per questo sarebbe opportuno che avesse finalmente seguito l'impegno assunto dalla Giunta per il regolamento della Camera di riservarsi "ulteriori approfondimenti della materia anche al fine di giungere ad eventuali modifiche regolamentari", le quali potrebbero ad esempio ispirarsi alla seguenti semplici regole, già presenti in altri ordinamenti: vietare la costituzione di gruppi parlamentari privi d'identità politico-elettorale, ancorché dotati del requisito numerico; obbligare i parlamentari ad aderire al gruppo corrispondente alla forza politica nelle cui liste sono stati eletti, pena l'iscrizione al misto; vietare loro, infine, di costituire gruppi parlamentari separati.

\* Associato in Istituzioni di diritto pubblico - Università di Palermo, Polo didattico di Enna; [scurreri@inwind.it](mailto:scurreri@inwind.it)