

**Nuove tendenze nella formazione dei gruppi parlamentari:
il ritorno dei gruppi "autorizzati" e la comparsa dei gruppi "di coalizione"**

*di Rosella Di Cesare**
(3 Luglio 2006)

Sommario: 1. I requisiti regolamentari per costituire un gruppo parlamentare. - 2. La nuova legge elettorale maggioritaria: l'interpretazione restrittiva circa la possibilità di costituire gruppi "in deroga". - 3. Il ritorno al proporzionale: l'applicazione delle norme regolamentari nella XV legislatura. - 4. Considerazioni conclusive.

1. I requisiti regolamentari per costituire un gruppo parlamentare

I gruppi politici costituiscono un'articolazione necessaria della rappresentanza parlamentare, in quanto ad essi sono attribuite le funzioni fondamentali per la vita di entrambe le Camere. I gruppi fanno il loro ingresso nell'Assemblea elettiva italiana con le riforme regolamentari del 1920, all'indomani dell'introduzione della legge elettorale proporzionale, la quale permise ai partiti (organizzati) di entrare nell'arena parlamentare[1]. Tralasciando in questa sede le interessanti dispute dottrinarie circa la natura dei gruppi[2], si preferisce focalizzare l'attenzione sull'applicazione delle norme regolamentari relative alla loro costituzione, in quanto il momento della formazione di un gruppo incide sulla organizzazione successiva dei lavori delle Camere.

L'art. 14.1 del regolamento della Camera dispone che per costituire un gruppo parlamentare occorre un numero minimo di venti deputati, mentre sono sufficienti dieci membri al Senato (art. 14.4 r.S.)[3]. Tale disposizione sembra non essere suscettibile di interpretazioni controverse, eppure durante la XIII legislatura, data la volontà di porre limiti all'eccessiva frammentazione partitica, si pose il problema se tale numero minimo fosse solo condizione per la costituzione di un gruppo o anche per la sua esistenza. In altre parole, la questione riguardava la possibilità che un gruppo fosse sciolto per il venir meno del numero minimo in corso di legislatura.

Alla Camera il tema è stato più dibattuto, in quanto non esiste una norma analoga all'art. 14.6 del regolamento del Senato[4], che espressamente stabilisce lo scioglimento di un gruppo per riduzione del numero minimo di dieci senatori, salva la possibilità del Consiglio di Presidenza di autorizzarne la permanenza "in deroga" al requisito numerico. Già nel 1991, l'Ufficio di Presidenza della Camera, chiamato a decidere su un caso simile, stabilì all'unanimità che le variazioni della consistenza del gruppo, intervenute successivamente alla sua costituzione, non minacciavano l'esistenza del gruppo stesso[5]. Nella XIII legislatura, si è ritenuto inizialmente di dover accogliere tale interpretazione, data la sostanziale continuità regolamentare. In realtà, soprattutto come conseguenza dei nuovi sistemi elettorali, la Giunta per il Regolamento della Camera nella seduta del 28 gennaio 1997, ha deciso di affidare all'Ufficio di Presidenza il potere di dichiarare sciolto un gruppo parlamentare, qualora il numero di membri fosse risultato inferiore a venti. Tale interpretazione della norma in esame ha consentito lo scioglimento del gruppo parlamentare del Centro Cristiano Democratico, dell'Unione democratica della Repubblica e di Rinnovamento Italiano[6]. Questo atteggiamento dell'Ufficio di Presidenza è stato motivato dalla esigenza di consentire la funzionalità dell'Assemblea ed una più equilibrata razionalizzazione dei lavori parlamentari, evitando la sopravvivenza di micro-gruppi, come spesso accaduto in passato.

Un altro tentativo di controllo del numero dei gruppi parlamentari si desume dall'interpretazione restrittiva dell'art. 14.2 r.C., relativo alla possibilità che l'Ufficio di Presidenza autorizzi la costituzione di un gruppo con meno di venti iscritti, purché esso rappresenti un partito organizzato nel Paese che abbia presentato, con il medesimo contrassegno, in almeno venti collegi, proprie liste di candidati, le quali abbiano ottenuto almeno un quoziente in un collegio e una cifra elettorale nazionale di almeno trecentomila voti di lista validi. Una norma simile è prevista nel regolamento del Senato, che all'art. 14.5 consente al Consiglio di Presidenza di autorizzare la formazione di gruppi con meno di dieci iscritti ove rappresentino un partito o un movimento organizzato nel Paese che abbia presentato, con il medesimo contrassegno, in almeno quindici regioni, proprie liste di candidati alle elezioni per il Senato ed abbia ottenuto eletti in almeno tre regioni. Al Senato la disciplina dei gruppi in deroga è poi completata dalla necessità che sia rispettato comunque un numero minimo di membri, pari a cinque senatori, "anche se eletti con diversi contrassegni".

E' innegabile che ciascun gruppo parlamentare rivendichi una sua visibilità politica derivante dal "compito di tradurre nello specifico parlamentare ciò che è ancora a livello di direttiva politica"[7]; tuttavia non si può trascurare la necessità

di assicurare il corretto funzionamento delle Camere, che potrebbe essere depotenziato da un'Assemblea parcellizzata in una miriade di gruppi di dimensioni minime. In vista di quest'obiettivo, è da ritenere rilevante la creazione in entrambe le Camere di due gruppi "unici", nati dall'aggregazione dei parlamentari provenienti da due partiti distinti, Ds e La Margherita, in quanto tale soluzione potrebbe rappresentare una parziale risposta sia alla esigenza di visibilità della coalizione (o meglio di parte di essa), intesa come soggetto unitario, sia al bisogno di contenere il numero dei gruppi.

2. La nuova legge elettorale maggioritaria: l'interpretazione restrittiva circa la possibilità di costituire gruppi "in deroga"

Il mutamento del sistema elettorale nel 1993 in senso maggioritario[8] ha comportato una ridefinizione dei rapporti di forza tra i partiti[9] tale da provocare delle conseguenze più o meno immediate anche sull'attività delle assemblee, e, di riflesso, su quella regolamentare, rendendo necessario un adeguamento delle istituzioni al nuovo metodo elettorale[10]. La logica di accorpamento delle forze politiche omogenee, sottesa al nuovo sistema elettorale, ha imposto una rilettura delle norme previste dai regolamenti parlamentari, in cui, al contrario, prevaleva una garanzia di frammentazione delle forze politiche[11]; in altre parole, la modifica elettorale ha reso necessaria una "correzione in senso maggioritario dell'ordinamento a livello funzionale, cioè per ciò che riguarda le modalità di funzionamento del parlamento"[12]. La ricerca delle micro-identità partitiche (accentuata probabilmente anche dalla sussistenza della restante quota proporzionale), si è posta, infatti, in contrasto con la nuova vocazione maggioritaria dell'ordinamento[13], che ha indotto i partiti a presentarsi uniti nel collegio uninominale ma concorrenti per la conquista di uno spazio nel proporzionale[14]. Tale contraddizione ha avuto conseguenze proprio sui temi della costituzione e dello scioglimento dei gruppi parlamentari, dell'autorizzazione alla formazione di gruppi in deroga al requisito numerico, e della proliferazione dei componenti del gruppo misto, comportando un parziale fallimento della volontà semplificatrice della riforma elettorale[15].

La questione ha riguardato innanzitutto l'applicazione delle norme sulla costituzione di gruppi con un numero di iscritti inferiore al *quorum* previsto dal regolamento. La logica bipolare emersa dalla competizione elettorale avrebbe dovuto condurre verso una riduzione dei gruppi parlamentari[16], o quanto meno verso una strutturazione degli stessi secondo una bipartizione tra maggioranza e opposizione. In altre parole, sarebbe stata ipotizzabile la formazione di gruppi "di coalizione", riconducibili non già ai singoli partiti, ma al soggetto politico che li aggregava nel momento elettorale.

Perciò, dato l'elevato numero di gruppi, l'Ufficio di Presidenza della Camera ha assunto un atteggiamento restrittivo già durante la XII legislatura[17], non consentendo la formazione di gruppi con meno di venti deputati. Tuttavia, le riforme regolamentari approvate nella XIII legislatura non sono intervenute sull'art. 14 r.C., lasciando perciò inalterati i requisiti per la costituzione dei gruppi, pur non corrispondenti alla nuova legge elettorale. Per queste ragioni, a fronte di una immutata disciplina regolamentare, sono state elaborate in sede di Giunta per il Regolamento alcune interpretazioni delle norme vigenti in controtendenza rispetto a quelle delle legislature precedenti, creando i presupposti per una riforma sostanziale del regolamento stesso.

Dal tenore della norma regolamentare, è evidente che l'autorizzazione alla creazione di nuovi gruppi non è un diritto, bensì una possibilità concessa discrezionalmente dall'Ufficio di Presidenza, il quale è chiamato a valutare una pluralità di elementi, tra cui appunto l'adeguatezza dei criteri previsti dall'art. 14.2 r.C. Il requisito del partito organizzato nel Paese non sembra sollevare grandi dubbi applicativi, anche perché si pone in coerenza con l'art. 49 Cost.[18], mentre più problematica risulta la presentazione in almeno venti collegi di proprie liste di candidati. Con la legge elettorale del 1993, non solo è mutato il significato di "collegio", ma le circoscrizioni sono state ridotte a ventisei (dalle trentatré precedenti) e all'interno di esse il 75% dei seggi è stato attribuito su collegi uninominali[19]. Gli altri requisiti - l'aver ottenuto almeno un quoziente in un collegio e una cifra elettorale nazionale di almeno trecentomila voti di lista validi - non hanno avuto più significato, perché partecipavano al riparto del 25% dei seggi assegnati con il metodo proporzionale quei partiti che avevano conseguito sul piano nazionale almeno il 4% dei voti validi espressi[20].

La prospettiva di un adeguamento interpretativo delle norme del regolamento alla nuova legge elettorale ha reso necessaria l'individuazione di "criteri di equipollenza", che consentissero l'applicazione dei citati criteri regolamentari. Tuttavia, le lacune del regolamento e la mancanza di coerenza tra le norme avrebbero richiesto non tanto un'interpretazione analogica, quanto una vera e propria riforma organica[21]. Allo stato attuale, due condizioni potevano essere ancora adeguate: quelle relative ad un gruppo tale da rappresentare un partito organizzato nel Paese e da conseguire trecentomila voti di lista validi. Per quanto riguardava la presentazione di proprie liste di candidati in almeno venti collegi con il raggiungimento di almeno un quoziente in un collegio, sarebbe stato opportuno rapportare i venti collegi ai collegi uninominali o alle circoscrizioni; il quoziente intero in un collegio sarebbe stato interpretato come

equivalente alla conquista di un seggio uninominale[22]. In base a queste considerazioni, la Giunta per il Regolamento della Camera, con decisione del 27 aprile 1994[23], ha ritenuto non applicabile l'art. 14.2, negando l'autorizzazione alla costituzione dei gruppi aderenti al Patto Segni, Alleanza democratica e al Partito Socialista Italiano; tale atteggiamento è stato ribadito durante la XIII legislatura, con deliberazione dell'Ufficio di Presidenza del 14 ottobre 1998, relativamente alla richiesta di autorizzazione alla formazione del nuovo gruppo di Rifondazione Comunista-Progressisti, in deroga al requisito numerico[24].

La tesi della sopravvenuta inapplicabilità dell'art. 14.2, ha avuto modo di consolidarsi nella XII e nella XIII legislatura, mentre durante la XIV legislatura si è riscontrato un unico caso di autorizzazione alla costituzione di un gruppo in deroga, riferito al gruppo di Rifondazione comunista, su decisione dell'Ufficio di presidenza del 14 giugno 2001[25]. Le argomentazioni a sostegno di questo mutato atteggiamento dell'Ufficio di Presidenza sono state la conseguenza dell'interpretazione dell'art. 14.2 fatta propria dalla Giunta per il Regolamento[26]: al di là dei requisiti formali previsti dall'articolo in esame, la Giunta ha tentato di individuare i principi ispiratori della norma, sostenendo che essa è volta a consentire la costituzione di un gruppo parlamentare ai rappresentanti di forze politiche organizzate stabilmente nel paese e che abbiano partecipato, con proprie liste, alle elezioni, ottenendo un risultato superiore alla soglia di sbarramento del 4% del totale dei voti validi. La Giunta ha affermato che, nel caso del gruppo parlamentare di Rifondazione comunista, la richiesta di autorizzazione presentava degli elementi di novità: in prima battuta, la richiesta era stata avanzata all'inizio della legislatura; in secondo luogo, la "forza politica" aveva partecipato alle elezioni politiche presentando proprie liste in tutte le circoscrizioni elettorali, superando la soglia del 4% dei voti validi. Tale valutazione, pacificamente condivisa da tutti i membri della Giunta, puntava però al riconoscimento della eccezionalità della situazione, sicuramente non ripetibile per il prosieguo della legislatura, in quanto i presupposti giustificativi dovevano sussistere contestualmente: il requisito temporale era quello di inizio legislatura, il dato elettorale era riferito al superamento della soglia di sbarramento, e si doveva trattare di una "forza politica" stabilmente organizzata nel Paese. È significativo che in quella occasione la Giunta non abbia indugiato molto nella definizione di "forza politica", in quanto il caso di Rifondazione comunista presentava delle caratteristiche chiare e univoche, ma ha auspicato una modifica regolamentare avente ad oggetto l'art. 14 del regolamento[27].

Al Senato, invece, la Giunta per il Regolamento, nella seduta del 30 marzo 2004, ha ribadito all'unanimità che la possibilità di costituire gruppi con meno di dieci iscritti ai sensi dell'art. 14.5 del regolamento, presupponeva requisiti tipici della legge elettorale precedente alle modifiche del 1993. Pertanto, essa ha stabilito che, data la legge elettorale allora vigente, la norma in questione non poteva trovare applicazione.

3. Il ritorno al proporzionale: l'applicazione delle norme regolamentari nella XV legislatura

La questione della costituzione dei gruppi si è riproposta anche all'inizio della XV legislatura, stante la modifica della legge elettorale in senso proporzionale. Nonostante si sia da più parti auspicata la formazione di "gruppi unitari"[28], secondo una logica di coalizione, e nonostante per la prima volta nella legge elettorale si faccia esplicito riferimento alla nozione di coalizione[29], la pluralità di soglie di sbarramento previste ha permesso ad alcuni deputati - riconducibili a liste presentatesi alle elezioni e provvisoriamente iscritti al gruppo misto in qualità di componenti politiche - di avanzare la richiesta di costituzione in gruppo autonomo[30].

Il tema è stato affrontato in via interpretativa dalla Giunta per il Regolamento della Camera nella seduta del 16 maggio 2006. Ripercorrendo l'evoluzione della prassi applicata nelle passate legislature, il Presidente della Camera ha operato una rielaborazione dei criteri previsti dall'art. 14.2 del regolamento. In primo luogo, si è soffermato sul concetto di "partito organizzato nel Paese", inteso come "forza politica evidentemente riconoscibile al momento delle elezioni" (non costituitasi successivamente), avendo presentato liste con il proprio contrassegno. Seguendo questa impostazione, il criterio di individuazione di siffatta "forza politica" dovrebbe essere quello della lista elettorale[31]. Riguardo ai requisiti più strettamente attinenti al risultato delle elezioni, il Presidente ha ritenuto che, sulla base del contesto attuale, ciò che permette di partecipare al riparto dei seggi sia rappresentato dal superamento di una delle soglie di sbarramento (mantenendo però la necessità della presentazione di liste in almeno venti circoscrizioni) [32]. Tale interpretazione, per quanto più articolata a causa del mutato contesto elettorale, sembra ricalcare le tappe già affrontate nelle precedenti legislature, con la differenza che attualmente esistono più soglie di sbarramento il cui superamento permette l'accesso all'assegnazione dei seggi. Tuttavia, in tale occasione, il Presidente ha posto un'altra questione relativa all'eventualità che fosse stabilito un numero minimo per formare un gruppo autorizzato (cosa che accade al Senato, come detto in precedenza), parallelamente a quanto prescritto per la costituzione delle componenti politiche del gruppo misto[33]. Sottolineando le differenze e le peculiarità dei commi 2 e 5 dell'art. 14 del regolamento, il Presidente ha ritenuto di non poter subordinare l'autorizzazione alla costituzione di un gruppo alla verifica della sussistenza di un numero minimo di

membri, in quanto il regolamento configura "un diritto" a richiedere tale autorizzazione in presenza dei requisiti prescritti. Il diritto di manifestare tale esigenza è però subordinato alla valutazione dell'Ufficio di Presidenza sotto il profilo politico-istituzionale e di funzionalità complessiva della Camera. Nel dibattito in Giunta gli esponenti di opposizione hanno fatto notare che la concessione dell'autorizzazione a cinque nuovi gruppi, al momento tutti facenti parte del gruppo misto, avrebbe avuto ricadute sulla organizzazione dei lavori dell'Assemblea, incentivando una frammentazione della rappresentanza, in controtendenza con i tentativi di affermare logiche unitarie. Inoltre, i deputati del centro destra ritenevano pregiudizievole, ai fini dell'autorizzazione, l'essere stati eletti in liste con il medesimo contrassegno, criterio che però ai sensi delle disposizioni letterali del regolamento, si riferisce alle liste non agli eletti[34]. L'ipotesi interpretativa proposta dal Presidente non è stata perciò pienamente condivisa da tutte le forze politiche, ma solo dalla maggioranza.

La decisione adottata il 17 maggio 2006 dall'Ufficio di Presidenza è stata poi riaffrontata in aula, nella seduta del 18 maggio, laddove si è rimarcata l'inopportunità della scelta di autorizzare la formazione di cinque nuovi gruppi, specialmente tenendo conto che la votazione nell'Ufficio di Presidenza si è avuta con uno scarto di un solo voto, quello del Presidente della Camera. La discussione si è concentrata sulla rinnovata attualità dell'art. 14.2, in seguito alla modifica della legge elettorale, e sul fatto che le esigenze logistiche e organizzative devono essere bilanciate con altre necessità "prevalenti": quelle della rappresentanza. Il Presidente, infatti, ha precisato che "la domanda di rappresentanza delle soggettività politiche che, secondo il regolamento, hanno diritto a manifestarsi in gruppi organizzati nel Parlamento, ha una priorità". Il tema è stato poi riaperto attraverso un richiamo al regolamento nella seduta del 22 maggio 2006, in cui si contestava la legittimità della decisione - a maggioranza - dell'Ufficio di Presidenza, in quanto la Giunta non era pervenuta ad una deliberazione formale sull'argomento in esame. Il Presidente ha ribadito la correttezza dell'operato dell'Ufficio di Presidenza, che ha agito nell'ambito delle prerogative attribuitegli dall'art. 14.2 del regolamento, in base al quale non è previsto il parere preventivo della Giunta. A dimostrazione della rilevanza politica, oltre che procedurale, della scelta di consentire la creazione di nuovi gruppi, la tematica ha avuto una ulteriore continuazione in un altro momento della stessa seduta, durante il quale, oltre ad affermare la tensione regolamentare dovuta alla decisione di costituire i cinque gruppi in deroga, si è discusso anche della natura del gruppo misto[35].

Al Senato, la situazione è stata più lineare, in quanto ad inizio legislatura si sono formati otto gruppi parlamentari, compreso il "gruppo unico" tra DS e La Margherita. Tuttavia, proprio a Palazzo Madama, si sarebbero riscontrate delle difficoltà procedurali relative all'organizzazione dei lavori delle Commissioni, data l'esigua maggioranza governativa. Perciò, l'ipotesi del gruppo unico non sembrava proceduralmente conveniente, prospettandosi invece l'eventualità di una moltiplicazione strumentale dei gruppi di maggioranza al fine di conquistare più membri nelle Commissioni in forza del principio di rappresentatività. Tale possibilità era però opposta rispetto alle indicazioni politiche di unità della coalizione; quindi, i dubbi e i risultati concreti derivanti dalla "scelta unitaria" potranno essere valutati solo in corso di legislatura. Ad ogni modo, sembra già essersi manifestato un primo "ripensamento": nella seduta del 18 maggio 2006 si è costituito regolarmente un nuovo gruppo, "Per le Autonomie", composto da senatori provenienti dal gruppo L'Ulivo e dal Misto, quindi schierati con la maggioranza. Come risposta, anche l'opposizione ha costituito un nuovo gruppo, annunciato nella seduta del 31 maggio 2006, "Democrazia cristiana - Indipendenti - Movimento per l'Autonomia", con dieci iscritti confluiti dal Misto e da Forza Italia. Questa corsa alla creazione di nuovi gruppi si è verificata nel periodo precedente alla formazione delle Commissioni parlamentari, al fine di permettere a ciascun nuovo gruppo di designare i propri rappresentanti nelle Commissioni stesse[36]. La questione non è di secondaria importanza, se si considera che ove un gruppo abbia un numero di membri - dieci, secondo la regola - inferiore al numero delle Commissioni - tredici, poiché i membri della 14^a Commissione sono in ogni caso componenti delle altre Commissioni - , può indicare uno stesso senatore quale membro di tre Commissioni, ex art. 21.2 r.S.

4. Considerazioni conclusive

Dall'analisi brevemente descritta, si evince che, rispetto alla data in cui è stata annunciata in entrambe le Assemblee la costituzione dei gruppi, ossia il 4 maggio, il loro numero è aumentato da otto a tredici alla Camera e da otto a dieci al Senato. Ciò che desta maggiore curiosità è la natura controversa della questione dell'autorizzazione alla formazione di nuovi gruppi, non solo sul piano del merito della scelta, ma soprattutto sul piano della qualificazione giuridica della stessa. Sul profilo del merito, lo scontro è stato più acceso alla Camera, atteso che quattro dei nuovi cinque gruppi sono ascrivibili nell'attuale maggioranza parlamentare, con la conseguenza di una tendenziale alterazione dei rapporti di forza con l'opposizione. La maggioranza perciò, in forza di tale decisione, sopperisce in termini organizzativi e di rappresentatività alle conseguenze presumibilmente negative derivanti dall'aver riunito in un gruppo unico i due partiti maggiori. Sotto il profilo "ontologico" della scelta, è da sottolineare che più di una volta nel dibattito, sia in Giunta che in aula, si è alternativamente definito l'oggetto della deliberazione una questione di "opportunità politica", ovvero "una

questione di stretta interpretazione del regolamento"[37].

Un altro rilievo interessante attiene alla problematica natura del gruppo misto, usualmente concepito quale strumento a disposizione dei parlamentari per esercitare liberamente il loro mandato, e diventato spesso un momento di passaggio durante i cambiamenti di gruppo. Il timore di un'eventuale strumentalizzazione da parte della maggioranza di tale gruppo ai fini della conquista di più membri nelle varie Commissioni e nell'Ufficio di Presidenza non pare del tutto fuori luogo, se si considerano i problemi di tenuta del Governo dovuti alla logica della legge elettorale. La questione è assai più delicata al Senato, in quanto sono iscritti al gruppo misto tutti i senatori a vita, attualmente indispensabili per la sussistenza della maggioranza parlamentare. A questo proposito, si è discusso nella Commissione Affari costituzionali di Palazzo Madama[38] sul profilo delle sostituzioni dei senatori a vita ad opera del Presidente del gruppo misto. Infatti, qualora il senatore a vita sia sostituito da un altro senatore eletto di orientamento favorevole alla maggioranza, si rischia di compromettere l'equilibrio tra maggioranza e opposizione, oltre a determinare una politicizzazione del gruppo stesso. Ciò premesso, sono state avanzate alcune proposte finalizzate a prevedere una esplicita autorizzazione del senatore a vita alla sua sostituzione, posto che una vera e propria limitazione, a carico del Presidente del gruppo misto, della facoltà di sostituzione comporterebbe una differenziazione dello *status* del senatore a vita, non compatibile con il dettato costituzionale.

Ad ogni modo, tali problematiche scaturiscono comunque dalla modifica elettorale, che ha reso incerto il risultato del Senato. La stessa ipotesi dei gruppi in deroga - facilmente prevedibile[39], ma poco enfatizzata prima del voto -, fa leva su un paradosso dell'attuale meccanismo elettorale, consistente nel fatto che la soglia di sopravvivenza per i piccoli partiti è facilmente raggiungibile se essi fanno parte di una coalizione[40]. Di conseguenza, nonostante blande dichiarazioni di appartenenza *ex ante* ad una coalizione, non si consente il rafforzamento *ex post* della coalizione stessa, permettendo a partiti che superano il 2% - o il 4% se si sono presentati da soli - di avere titolo a richiedere di costituirsi in gruppo. Ciò aumenta indubbiamente la concorrenza tra i piccoli partiti[41], ciascuno dei quali si ritiene indispensabile per le sorti governative, rendendo pertanto urgente una revisione della stessa disciplina regolamentare basata sulla centralità dei gruppi parlamentari.

In conclusione, lo scenario che si presenta è il seguente. Alla Camera, grazie al premio di maggioranza su scala nazionale, la coalizione di Governo possiede i numeri per determinare l'agenda dei lavori delle Commissioni e dell'Assemblea, ma l'aumento dei gruppi conduce inevitabilmente ad un appesantimento dell'attività parlamentare e ad un incremento delle cariche rappresentative[42], con possibili contrasti decisionali causati dalle "minoranze della maggioranza". Al Senato invece, nonostante non siano proliferati i gruppi autorizzati, l'equilibrio risulta precario proprio sul piano della gestione dei lavori delle Commissioni, data l'alta conflittualità politica e il potenziale ostruzionismo dell'opposizione. L'ipotesi di moltiplicazione dei gruppi, pur in contrasto con la logica del bipolarismo, è quindi coerente con le dinamiche della legge elettorale, che ha determinato due risultati parzialmente diversi per le due Camere. Nella legislatura attuale, probabilmente, si presenterà un'Assemblea caratterizzata da tante "microrendite" di posizione, potenzialmente frenate solo da un'adeguata disciplina di coalizione, ovvero da una revisione dei requisiti per la formazione di un gruppo, che punti su elementi politici oltre che numerici.

Stante la normativa regolamentare vigente, una ulteriore risposta che vada in questa direzione potrebbe però essere rappresentata dalla creazione dei citati gruppi "unici", segno evidente di una precisa volontà politica di procedere verso la creazione di gruppi "di coalizione"[43]. Tale situazione è ancor più degna di nota se si considera che, mentre alla Camera il gruppo Ulivo corrisponde effettivamente ad una lista presentatasi alle elezioni nell'ambito della coalizione dell'Unione, al Senato il medesimo gruppo non è la proiezione di una lista analoga, in quanto i due partiti interessati (DS e La Margherita) hanno preferito concorrere separatamente, proprio per una ragione di maggiore visibilità. La capacità attrattiva di questi due nuovi gruppi potrà essere valutata solo lungo un arco temporale più ampio, anche al fine di verificare se e in quale misura essi saranno in grado di vincolare politicamente i loro iscritti, evitando il cd. fenomeno del "trasfughismo" parlamentare.

* *Dottoranda in Teoria dello Stato e istituzioni politiche comparate presso la facoltà di Scienze politiche dell'Università "La Sapienza" di Roma*

[1] Infatti il nuovo sistema elettorale prevedeva il confronto tra liste di partiti anziché tra singoli candidati e il numero di seggi conquistati era proporzionale ai voti ottenuti. In questo modo, si introduceva una componente nuova nel Parlamento: la differenziazione ideologica, accentuata dalla forte disciplina dei partiti, per cui un deputato non era più

"uguale" ad un altro dal punto di vista dei valori e degli interessi che esprimeva. Simile mutamento fece nascere delle contraddizioni in seno al sistema degli Uffici usato in precedenza, secondo il quale i deputati erano estratti a sorte e partecipavano ai lavori degli Uffici ricevendo tutte le proposte di legge. Una volta esaminate le proposte, i deputati decidevano se formare una commissione *ad hoc* per ogni progetto a cui partecipava un rappresentante per Ufficio. Non essendoci grosse divisioni politiche e ideologiche tra i parlamentari, era irrilevante quale fosse il deputato che partecipava ai lavori degli Uffici e delle Commissioni, e valeva la piena interscambiabilità tra gli stessi, Cfr. M. Mancini e U. Galeotti, *Norme ed usi del Parlamento italiano*, Camera dei deputati, Roma, 1887, pp. 639-641.

[2] Una prima tesi afferma la natura del gruppo quale "organo delle Camere" in senso stretto, per le modalità con cui si costituisce, per le forme associative che assume, per le autonomie e la rilevanza istituzionale di cui gode. Cfr. A. Pizzorusso, *I gruppi parlamentari come soggetti di diritto*, Pacini Mariotti, Pisa, 1969, p. 86; G. Negri e G. F. Ciaurro, voce *Gruppi parlamentari*, in *Enciclopedia giuridica Treccani*, Vol. XV, Roma, 1989, pp. 6-7. Per questi AA., la relazione del gruppo con il partito è priva di un vincolo giuridico, ma crea solo un vincolo associativo che lega i singoli parlamentari ad un partito. Le critiche a questa impostazione fanno leva sul concetto di "organo", che dal punto di vista oggettivo indica l'insieme delle competenze determinate dalla legge il cui esercizio implica una rilevanza esterna nei confronti di terzi. Le decisioni dei gruppi, anche se sono vitali per il funzionamento delle Camere, non sono tali da essere imputate a tutta l'Assemblea; nonostante il fatto che i gruppi siano "necessari, permanenti, essenziali", essi non svolgono attività per conto dell'intera Camera, ma agiscono in nome proprio. Si v. I. W. Politano, *La natura giuridica del gruppo parlamentare*, in *L'amministrazione italiana*, 7-8, 1988, p. 1116; G. U. Rescigno, voce *Gruppi parlamentari*, in *Enciclopedia del diritto*, vol. XIX, Milano, 1970, p. 795. Quest'ultimo A., pur ammettendo che i gruppi sono "l'ossatura e l'anima della Camera", paragona la situazione dei gruppi in Parlamento a quella dei partiti nello Stato: i reali soggetti politici che muovono le Camere sono i gruppi, ma lo Stato riconosce solo le Camere; così formalmente, organi dello Stato sono determinati enti nominati in Costituzione, mentre i veri attori sono i partiti politici. *Contra* v. A. Tesaurò, *I Gruppi parlamentari*, in *Rassegna di diritto pubblico*, I, 1967, p. 197, secondo cui i gruppi non sono né organi delle Camere, né di partito, ma "associazioni politiche a sé stanti esercenti pubbliche funzioni", dotate di autogoverno e soggettività, in quanto espressione della libertà e dell'autonomia tipica dei soggetti privati in genere. Tuttavia, la qualificazione dei gruppi come associazioni private fa nascere delle obiezioni legate in prima battuta al fatto che la disciplina dei gruppi deriva dai regolamenti parlamentari e non da atti di diritto comune; in secondo luogo, la costituzione dei gruppi nel nostro ordinamento non è libera, ma è un atto dovuto, v. D. Resta, *Saggio sui gruppi parlamentari: i gruppi parlamentari nella Costituzione, nei regolamenti parlamentari, negli statuti dei partiti politici*, Grafica 2000, Città di Castello, 1983, p. 30. Di conseguenza, i parlamentari possono solo scegliere a quale gruppo aderire ma non se appartenere ad un gruppo, v. G. Silvestri, *I gruppi parlamentari tra pubblico e privato*, in *Studi Campagna*, vol. II, 1981, p. 287; inoltre una definizione basata solo sull'elemento volontaristico-associativo è insufficiente a giustificare l'esistenza del gruppo misto.

[3] Nel nostro ordinamento non si fa riferimento ad alcun requisito di tipo politico per la costituzione di gruppi parlamentari, come ad esempio accade in Francia e nel Parlamento europeo, laddove è necessaria una dichiarazione politica comune per i parlamentari che intendano aggregarsi. Si veda R. Biagi, *I gruppi parlamentari in Francia*, in S. Merlini (a cura di), *Rappresentanza politica, gruppi parlamentari, partiti: il contesto europeo*, I, Giappichelli, Torino, 2001.

[4] La norma è stata introdotta con le riforme regolamentari del 1971, mentre prima la questione sulla sopravvivenza in corso di legislatura di gruppi che non avevano più i requisiti numerici ma che si erano costituiti regolarmente non era stata affrontata, consentendo la permanenza di gruppi con meno di dieci senatori, come ad esempio il gruppo liberale e il gruppo repubblicano nella I legislatura, il gruppo monarchico nella II, il gruppo del PSIUP nella IV, Si v. I. Cardarelli, *La disciplina dei gruppi parlamentari tra rappresentanza politica, finanziamento dei partiti e funzionalità delle Camere*, in *Diritto e società*, 4/1993, p. 715.

[5] V. Cozzoli, *I gruppi parlamentari nella transizione del sistema politico-istituzionale*, in Pubblicazioni del Centro di ricerca sulle amministrazioni pubbliche "Vittorio Bachelet", Collana di quaderni, 25, Giuffrè, Milano, 2002 p. 58.

[6] AA.VV., *Le dinamiche e le trasformazioni dei gruppi parlamentari nella XII e XIII legislatura*, in *Miti e realtà del Parlamento italiano*, EURISPES, Roma 2001, pp. 19-21.

[7] S. Curreri, *I gruppi parlamentari nella XIII legislatura*, in *Rassegna parlamentare*, 2/1999, p. 273.

[8] Il sistema elettorale adottato dopo il 1993 coniuga il principio maggioritario con quello proporzionale. Gli scopi di

queste tipologie di meccanismi elettorali possono essere vari: attenuare la logica "pigliatutto" del maggioritario, tutelare la presenza di forze politiche minori, salvaguardare la scelta *ad personam* nel rapporto rappresentativo. Cfr. M. S. Piretti, *La fabbrica del voto: come funzionano i sistemi elettorali*, Laterza, Roma-Bari, 1998, p. 103.

[9] M. Luciani, *Riforme elettorali e disegno costituzionale*, in *Riforme elettorali*, a cura di M. Luciani e M. Volpi, Laterza, Bari, 1995, p.100.

[10] P. F. Casini, *Adeguare le istituzioni al sistema maggioritario*, in *Rassegna parlamentare*, 1/2003, p. 226.

[11] M. Patrono, *Maggioritario in erba. Legge elettorale e sistema politico nell'Italia che (non) cambia*, CEDAM, Padova, 1995, p. 66.

[12] C. Fusaro, *Le regole della transizione: la nuova legislazione elettorale italiana*, Il Mulino, Bologna, 1995, p. 46.

[13] G. Rivosecchi, *Regolamenti parlamentari e forma di governo nella XIII legislatura*, in Pubblicazioni del Centro di ricerca sulle amministrazioni pubbliche "Vittorio Bachelet", 29, Giuffrè, Milano, 2002 p. 28.

[14] A. Barbera, *Una transizione all'indietro*, in *Quaderni costituzionali*, 1/2006, p. 90.

[15] V. Cozzoli, *I gruppi parlamentari nella transizione del sistema politico-istituzionale*, *cit.*, p. 14.

[16] Ad una prima lettura sembrerebbe che il numero dei gruppi parlamentari sia effettivamente diminuito, perché si è passati dai tredici gruppi della XI legislatura (otto costituiti e cinque autorizzati), ai dieci della XII (di fronte a 7 liste che avevano superato la soglia di esclusione del 4% dei voti), ai nove della XIII (con 8 liste al di sopra del 4%), agli otto della XIV (con solo 5 liste che avevano oltrepassato il 4%). In realtà a questa riduzione del numero dei gruppi costituiti di diritto, è seguito un aumento dei membri del gruppo misto, grazie all'introduzione del quinto comma dell'art. 14 r.C. Al Senato si è passati dai dieci gruppi della XI legislatura (di cui otto di diritto e due autorizzati), ai tredici della XII, ai dieci della XIII, ai nove della XIV. Cfr. S. Curreri, *I gruppi parlamentari nella XIII legislatura*, *cit.*, p. 267; V. anche M. Volpi, *La natura della forma di governo dopo il 1994*, in *Convegno annuale dell'Associazione italiana dei costituzionalisti*, in www.associazionedeicostituzionalisti.it/materiali/convegni/aic200111/volpi.html.

[17] C. Decaro Bonella, *I gruppi parlamentari nella XII legislatura*, in *Rassegna parlamentare*, 2/1996, p. 355; C. Decaro Bonella, *La struttura delle Camere*, in T. Martines, G. Silvestri, C. Decaro, V. Lippolis, R. Moretti, *Diritto parlamentare*, Giuffrè, Milano, 2005, p. 99.

[18] S. Galeotti, intervento al *Seminario sulla revisione della Costituzione* sul tema *La riforma del regolamento della Camera dei deputati*, 20 marzo 1998, resoconto redatto da C. Di Andrea e P. Zuddas, in www.luiss.it/istituti/stugiu/semcost/200398.htm.

[19] C. Fusaro, *Le regole della transizione*, *cit.*, p. 71.

[20] C. Fusaro, *op. cit.*, p. 79. L'A. precisa che, per l'individuazione di tale soglia, si tiene conto della somma di tutti i voti riportati nelle singole circoscrizioni; si moltiplicano per 100 i voti riportati da ciascuna lista e si divide la cifra ottenuta per il numero di voti validi nel complesso, con arrotondamento fino ai centesimi.

[21] G. Rivosecchi, *Regolamenti parlamentari e forma di governo nella XIII legislatura*, *cit.*, p. 63.

[22] C. Decaro Bonella, *I gruppi parlamentari nella XII legislatura*, *cit.*, p. 355.

[23] In quella seduta della Giunta per il Regolamento emersero delle proposte di adeguamento alla nuova legge elettorale. L'on. Bassanini propose di far riferimento al requisito dei trecentomila voti nell'ambito della parte proporzionale, alla presentazione di una lista in venti collegi uninominali o nelle circoscrizioni per il riparto proporzionale e al conseguimento di un quoziente vincente in un collegio uninominale. V. Di Ciolo, L. Ciaurro, *Le recenti modifiche dei regolamenti parlamentari*, appendice di aggiornamento, al 31 marzo 1998, del volume *Il diritto parlamentare nella teoria e nella pratica*, Giuffrè, Milano, 1998, p. 31.

[24] V. Cozzoli, *I gruppi parlamentari nella transizione del sistema politico-istituzionale*, cit., p. 73.

[25] La decisione è stata annunciata nella seduta dell'Assemblea del 18 giugno 2001.

[26] V. seduta del 13 giugno 2001.

[27] Già nella XIII legislatura erano state presentate delle proposte di modifica dell'art. 14 del regolamento, finalizzate ad modificare i requisiti per la costituzione di gruppi in deroga (DOC. II, n. 12, presentato dall'on. Tassone e DOC. II, n. 30, d'iniziativa degli onn. Pisapia e altri) o ad abolire la possibilità di costituire gruppi con meno di venti membri (DOC. II, n. 18, presentato dall'on. Armaroli), stante la recente introduzione delle componenti politiche del Gruppo misto (art. 14.5 r.C.). Nella XIV legislatura non è stata invece avanzata alcuna proposta di modifica dell'art. 14 del regolamento.

[28] Sulle conseguenze scaturenti dalla formazione di gruppi unici si vedano S. Ceccanti, *Misteri parlamentari. Camera e Senato pari non sono*, in *L'Unità*, 23/4/2006; S. Curreri, *I nuovi gruppi parlamentari tra problematiche giuridiche e prospettive politiche*, in www.forumcostituzionale.it, 24/4/2006. Durante la XIII legislatura, era stata avanzata dal Presidente Violante, nella seduta dell'11 gennaio 2000 della Giunta per il Regolamento della Camera, una proposta di modifica regolamentare (cd. "Nota Violante"), che prevedeva ulteriori poteri e dotazioni aggiuntive per i gruppi con più di 200 iscritti.

[29] L. Gianniti, *Gruppi e componenti politiche tra un sistema elettorale e l'altro*, intervento al Seminario di studio su *Le regole del diritto parlamentare nella dialettica tra maggioranza e opposizione*, Roma, 17 marzo 2006, in www.forumcostituzionale.it.

[30] Si trattava delle seguenti liste: Rosa nel pugno (17 membri), Comunisti italiani (16 membri), Verdi (16 iscritti), Popolari-UDEUR (14 iscritti), tutte facenti parte della coalizione guidata da Romano Prodi, e della lista Democrazia cristiana-Partito socialista (6 membri), collegata alla coalizione di centrodestra, capeggiata da Silvio Berlusconi. Non è invece stata autorizzata la costituzione in gruppo autonomo della componente "Movimento per l'autonomia", in quanto non riconducibile ad una lista presentatasi autonomamente alle elezioni, essendo collegata in alcune circoscrizioni alla Lega.

[31] Tale criterio permetterebbe di rafforzare l'identità elettorale di ciascun gruppo, non consentendo la formazione di gruppi solo per ragioni numeriche, come dimostra il caso della componente "Movimento per l'autonomia".

[32] Secondo l'attuale legge elettorale, per le singole liste la soglia di sbarramento è del 4% alla Camera e del 8% al Senato. Per le liste "coalizzate", le soglie sono del 2% alla Camera, su base nazionale, e del 3% al Senato, su scala regionale, sempre che la coalizione di riferimento abbia a sua volta superato il 10% a livello nazionale per la Camera e il 20% a livello regionale per il Senato. Si v. A. D'Andrea, *L'insostenibile ragionevolezza della nuova legge elettorale*, in *Quaderni costituzionali*, 1/2006, p. 111.

[33] In base all'art. 14.5 del regolamento della Camera, "i deputati appartenenti al Gruppo misto possono chiedere al Presidente della Camera di formare componenti politiche in seno ad esso, a condizione che ciascuna consista di almeno dieci deputati. Possono essere altresì formate componenti di consistenza inferiore, purché vi aderiscano deputati, in numero non inferiore a tre, i quali rappresentino un partito o movimento politico, la cui esistenza, alla data di svolgimento delle elezioni per la Camera dei deputati, risulti in forza di elementi certi e inequivoci, e che abbia presentato, anche congiuntamente con altri, liste di candidati ovvero candidature nei collegi uninominali. Un'unica componente politica all'interno del Gruppo misto può essere altresì costituita da deputati, in numero non inferiore a tre, appartenenti a minoranze linguistiche tutelate dalla Costituzione e individuate dalla legge, i quali siano stati eletti, sulla base o in collegamento con liste che di esse siano espressione, nelle zone in cui tali minoranze sono tutelate". E' da rilevare che al Senato non viene riconosciuta formalmente la figura delle componenti politiche del gruppo misto, ad eccezione della previsione dell'art. 156-bis, relativo alle interpellanze con procedimento abbreviato, v. *Parere della Giunta per il Regolamento* del 30 marzo 2004. Cfr. anche C. Di Andrea, *Sulle ultime modificazioni del regolamento della Camera dei deputati*, in *Rassegna parlamentare*, 1/1999, p. 140.

[34] Sul punto, si v. la ricostruzione della vicenda offerta da S. Curreri, *I gruppi parlamentari autorizzati nella XV legislatura*, in www.forumcostituzionale.it, 12/06/06, il quale sottolinea che "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".

[35] L'on. La Malfa ha puntualizzato che, in seguito alla formazione di cinque nuovi gruppi autorizzati, il gruppo misto è passato da ottantuno a tredici iscritti. Tuttavia, in occasione della convocazione della riunione per l'elezione del presidente del gruppo, tre deputati originariamente facenti parte del gruppo L'Ulivo sono confluiti nel gruppo misto, facendone aumentare il numero a sedici membri. A questo punto, si è paventato il rischio di una politicizzazione di tale gruppo, in quanto l'iscrizione di nuovi membri sembrerebbe finalizzata ad ottenerne il controllo, ascrivendo il tal modo il gruppo misto nello schieramento di maggioranza. Intervenendo nel dibattito, l'on Vito ha precisato che la decisione dei tre deputati deve essere intesa come una volontà di alterare il corretto rapporto tra maggioranza e opposizione. Sulla natura "politica" o "funzionale" del gruppo misto si v. L. Pedullà, *Sull'evoluzione (o involuzione?) dei gruppi misti nel sistema parlamentare italiano*, in *Rassegna parlamentare*, 3/2005, pp. 791-825.

[36] Per una ricostruzione delle problematiche legate alle recenti elezioni degli Uffici di Presidenza delle Commissioni di Camera e Senato, si v. N. Lupo, *A proposito delle presidenze delle commissioni permanenti e, ancor prima, delle loro competenze e delle loro funzioni*, in www.forumcostituzionale.it, 12/06/06.

[37] Nella seduta della Giunta per il Regolamento del 16 maggio 2006, dopo numerosi interventi tesi a sottolineare l'opportunità politica della scelta dell'Ufficio di Presidenza, si veda l'intervento dell'on. Bressa, il quale ha inteso riportare l'attenzione sul dato regolamentare; in aula, l'on. Quartiani, in risposta al Vice presidente Tremonti il quale sottolineava la politicità della questione, ha ribadito che l'argomento del dibattito aveva un preciso carattere regolamentare.

[38] Seduta del 7 giugno 2006.

[39] Sul punto si vedano S. Ceccanti, *Tra gli effetti collaterali del Porcellum c'è anche la nascita della "partitocrazia"*, in *Il Riformista*, 24/3/2006; L. Gianniti, *Gruppi e componenti politiche tra un sistema elettorale e l'altro*, cit., e S. Curreri, *I nuovi gruppi parlamentari tra problematiche giuridiche e prospettive politiche*, cit.

[40] A. D'Andrea, *L'insostenibile ragionevolezza della nuova legge elettorale*, cit., p. 111.

[41] R. D'Alimonte, A. Chiaramonte, *Proporzionale ma non solo*, in *Il Mulino*, n. 1/2006, p. 41; A. Barbera, *Una transizione all'indietro*, cit., p. 91.

[42] S. Curreri, *I nuovi gruppi parlamentari tra problematiche giuridiche e prospettive politiche*, cit., ivi.

[43] La possibilità di costituire gruppi "di coalizione", in base ad una dichiarazione di appartenenza alla maggioranza o all'opposizione da cui deriverebbero differenti effetti sul piano dell'organizzazione, è stata recentemente affrontata dall'*Assemblée nationale*. Il *Conseil constitutionnel*, chiamato preventivamente ad esprimersi sulla proposta di modifica regolamentare, ha ritenuto che tale innovazione avrebbe instaurato tra i gruppi una differenza ingiustificata di trattamento. Pertanto, ha dichiarato l'ipotesi contraria a Costituzione, v. *Conseil constitutionnel*, décision n° 2006-537 DC, del 22/6/06.